

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN II**



**TESIS DOCTORAL**

***DE LA MONARQUÍA LIMITADA A LA MONARQUÍA  
PARLAMENTARIA:***

***CRISIS, TRANSICIÓN E INSTAURACIÓN***

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Javier Baonza García**

Director:

**Juan Carlos Monedero Fernández**

**Madrid, 2010**

ISBN: 978-84-693-7617-1

© Javier Baonza García, 2010

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN II

*TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL:*

*DE LA MONARQUÍA LIMITADA A LA MONARQUÍA*

*PARLAMENTARIA:*

*CRISIS, TRANSICIÓN E INSTAURACIÓN*

*TESIS PRESENTADA POR JAVIER BAONZA GARCÍA BAJO LA  
DIRECCIÓN DEL DOCTOR D. JUAN CARLOS MONEDERO  
FERNÁNDEZ*

*MADRID 2010*

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I. LA PERSPECTIVA METODOLÓGICA.....	11
PRIMERA PARTE: EL ENFOQUE SISTÉMICO.....	15
La causalidad compleja.....	24
SEGUNDA PARTE: EL ENFOQUE SISTÉMICO EN CIENCIA POLÍTICA.....	27
A. El sistema político «general» y «particular».....	28
B. El sistema político y su ecosistema.....	30
C. Los elementos del sistema político.....	32
D. Las relaciones entre los elementos del sistema político.....	37
1. Los estados del sistema político.....	40
E. Los elementos del Medio.....	47
F. Las relaciones entre el sistema político y el Medio.....	48
G. La persistencia y el cambio del sistema político.....	50
HIPÓTESIS.....	58
CAPÍTULO II. EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL A LA MUERTE DE FRANCO.....	60
A.- LAS VARIABLES ESENCIALES Y SUS LÍMITES.....	62
1. La comunidad política.....	62
1.1. Los miembros.....	63
1.1.1. La identidad de los miembros.....	66
1.1.2. La definición de miembro por el sistema.....	71
1.1.3. Persistencia de la identidad a la muerte de Franco.....	74
1.2. Alcance y sentido de la cohesión.....	79
1.3. Los reguladores estructurales.....	107
2. EL régimen político.....	116
2.1. Los valores.....	116
2.1.1. Principios básicos del régimen.....	124
2.1.2. Fines u objetivos del régimen.....	129
2.2. Las normas del régimen.....	137
2.2.1. Las normas de resolución de conflictos.....	139
2.3. Las estructuras del régimen.....	144
2.3.1 Las relaciones entre las estructuras de autoridad.....	152

B.- LAS VARIABLES EXÓGENAS Y SU INFLUENCIA.....	157
1. Los factores económicos.....	159
2. La labor de la Iglesia.....	179
<b>CAPITULO III. LA CRISIS DE LA MONARQUÍA LIMITADA</b>	
<b>CON PARTIDO ÚNICO.....</b>	<b>183</b>
A.- SUCESIÓN Y CAMBIO DE OBJETIVOS.....	186
1. El primer mensaje de la Corona.....	192
B. EL ESTADO DE CRISIS: CONFLICTO INTERNO Y EXTERNO.....	202
1. La crisis.....	203
1.1. El conflicto interno entre las normas y los objetivos.....	209
1.2. El conflicto externo entre las normas y los objetivos.....	213
2. La asunción y ejecución de los objetivos propuestos por el Rey.....	217
2.1. Los nombramientos claves.....	217
2.2. El indulto real.....	223
2.3. La línea política del Gobierno.....	226
2.4. El programa de la reforma.....	237
2.5. La Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional.....	240
2.6. Las reforma de las Leyes Fundamentales.....	242
2.7. Las Leyes de Reunión y Asociación Política.....	246
2.7.1. El derecho de reunión.....	247
2.7.1. El derecho de asociación política.....	251
<b>CAPITULO IV. LA RESPUESTA DEL SISTEMA: LA TRANSICIÓN.....</b>	<b>258</b>
A.- TRANSICIÓN CONTINUA, TRANSICIÓN DISCONTINUA	
Y AUTOTRANSFORMACIÓN.....	260
B.- MODIFICACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD	
POLÍTICA: LA RECONCILIACIÓN .....	271
1. El nuevo Gobierno y sus objetivos.....	271
2. La reforma del Código Penal.....	282
3. La amnistía.....	292
C.- LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO:	
INTANGIBILIDAD, REPRESENTACIÓN INORGÁNICA	
Y OTRAS CUESTIONES.....	300
1. La reforma para la reforma.....	300
2. La comunidad política y los valores el régimen.....	306
3. Las estructuras de autoridad: Jefatura Del Estado, Cortes y	
Consejo del Reino.....	314



4. Las normas.....	320
4.1 Las normas de reforma constitucional.....	322
4.2. Las normas de relación entre las estructuras de autoridad.....	326
5. Las reformas insignificantes.....	329
D.- CREACIÓN DE UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN POLÍTICO Y LA COMUNIDAD POLÍTICA: EL PROCEDIMIENTO DEMOCRÁTICO.....	345
1. Las normas electorales.....	345
2. El ejercicio del poder.....	348
<b>CAPITULO V. LA INSTAURACIÓN DE UN SISTEMA POLÍTICO CONSENSUAL (MONARQUÍA PARLAMENTARIA CON MULTIPARTIDISMO).....</b>	<b>351</b>
A.- LAS BASES DE PARTIDA: LOS FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO.....	353
B.- EL CAMINO DE LA INSTAURACIÓN.....	360
1. La reestructuración del Gobierno.....	360
1.1. El tipo de gobierno y la relación ejecutivo-legislativo.....	365
2. La constitución de las Cortes: Juntas Preparatorias e interinidad.....	376
3. El discurso del Monarca.....	384
4. La Comisión Constitucional.....	388
C.- EL PROCESO DE INSTAURACIÓN: CRISIS ECONOMÍA Y CONSTITUCIÓN.....	397
1. El basamento de la comunidad política y el régimen.....	399
2. El subsistema autonómico.....	406
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>410</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>422</b>

## INTRODUCCIÓN

Múltiples autores con distintas paletas de colores y un gran surtido de especias han trabajado para dar forma a los cambios políticos, de régimen, de cultura, etc. También sobre nuestra “Transición”. Cada autor ha aportado su granito de arena para enriquecer el acervo de conocimientos, sensaciones, vivencias sobre el tema y este trabajo pretende sumarse a una ya larga lista.

¿Por qué trabajar sobre lo que otros ya han trabajado? Muy sencillo. Con las lecturas que hemos hecho, hemos descubierto el gran potencial que un tema puede incluir para suscitar dudas, acuerdos y desacuerdos, respecto a los métodos y al contenido.

Respecto al método, teníamos una duda originaria desde que empezamos a estudiar Ciencia Política. Gustaba y gusta utilizar el esquema eastoniano para describir la dinámica de un sistema político, pero sin hacer mención al sistema político, a la caja negra. Entran inputs y salen outputs. Entran demandas y salen políticas. Y se suele olvidar que también entran apoyos, como hemos descubierto leyendo a Easton. Pero, también, algo más importante se ha olvidado y es que dentro de la caja negra existen inputs y outputs.

El concepto de sistema político es fundamental para entender de qué hablamos. Seguimos hablando de estado y sociedad, del régimen y la oposición. Y estos conceptos son una parte importante de la Ciencia Política, pero el sistema político y los sistemas sociales los incluyen y abarcan mucho más. Hace falta un trabajo de traducción y actualización en nuestra disciplina para que podamos avanzar en el conocimiento que actualmente disponemos. Esta línea nos hubiera llevado hacia una tesis “metodológica”, con lo cual hubiéramos dejado de lado nuestro objeto. ¿Era posible aplicar el modelo eastoniano para analizar nuestra transición y resolver, de alguna manera, nuestras dudas? Pues, ahora, podemos decir que sí.

Muchas razones había, pero podemos señalar una fundamental que ha cristalizado en la letra y el espíritu de nuestros contemporáneos: “de la ley a la ley”. ¿Es posible cambiar de régimen o de sistema de la ley a la ley? ¿Qué estamos diciendo?

Si se lee a Maquiavelo, referencia central para el mundo moderno, los príncipes heredaban o conquistaban reinos que tenían que conservar. Precisamente de la herencia se derivaban múltiples conflictos dinásticos que hacía posible el cambio: la pérdida del reino para la casa “Z”. Visto desde su motor, sus tres fuerzas (fortuna, virtud y necesidad) se puede decir que los perdedores del reino han fracasado en combinar las tres y los ganadores han triunfado. Pero si ha sido así, los ganadores dirán que ha sido “de la ley a la ley”.

A la altura de los años treinta del siglo XX, Hitler llegó a la Cancillería alemana y “de la ley a la ley” se hizo con “el poder”, “el Estado alemán”, que pasó a denominarse III Reich. Como acabó perdiendo, para pasar “de la ley a la ley” tuvo que hacerlo mediante un golpe de Estado. Es decir, que no fue de la ley a la ley. Conclusión: los ganadores siempre tienen de su parte las tres fuerzas. Pero, seguimos teniendo la duda sobre qué ha cambiado en el reino, descontado el ganador. ¿Ha cambiado el sistema político, el régimen político, las autoridades, la clase dominante? Pues, bien, nuestro centro de atención es el qué y el método nos permite llegar a la respuesta

La elección de un tema o un objeto de estudio no es una tarea fácil. Presenta numerosas dificultades que, tal vez, se deban a la propia naturaleza subjetiva de la elección. En algunos casos, la dificultad proviene del propio objeto de estudio que, como los flamencos en el cuento de Alicia, no se deja estudiar.

Cuando determinados sucesos o acontecimientos de la vida política se concentran en cortos períodos de tiempo, el interés por su estudio se acrecienta de forma inusitada. Los trabajos y análisis vienen marcados por esa inmediatez que no alcanza, o puede que sí, la cotidianeidad periodística. En otros casos sucede lo contrario, es decir, están tan alejados del acontecer inmediato que no resultan interesantes. La elección de nuestro objeto de estudio pensamos que contiene elementos de ambas situaciones, aunque el interés fundamental y novedoso se encuentra en la aplicación del método sistémico al análisis del origen del sistema político español actual.

Nuestra pretensión ha sido analizar el origen de nuestro sistema democrático actual, que en la abundante bibliografía se denomina "la transición española" o "la transición política a la democracia en España". Es un fenómeno político que ha sido estudiado con profusión en sus variados aspectos y del que se han obtenido valiosas enseñanzas. Algunas han servido para inducir modelos analíticos y otras han ejercido cierto grado de influencia en la actividad política de los dirigentes de otros países que han tenido que "transitar" a la democracia. Sin embargo, en las investigaciones realizadas del tránsito a la democracia y a la democracia en España no se ha aplicado el enfoque o análisis sistémico, lo cual representa una cierta laguna en los estudios académicos y no se corresponde con el uso tan extendido de la terminología sistémica. Se nos presenta la oportunidad de subsanar esa laguna y probar la virtualidad analítica del modelo sistémico. Además, aporta una visión politológica y dinámica, lo cual posibilita un grado de autonomía mayor respecto a las disciplinas emparentadas, como son la sociología, el derecho y la historia.

Precisamente y gracias al método sistémico, la tesis que presentamos reúne, en nuestra opinión, la suficiente dosis de novedad e interés para ser sometida al veredicto de este Tribunal.

Puede que en los momentos presentes decir "sistémico" no signifique nada específico por la enorme difusión que ha adquirido la palabra y sus derivados para señalar cualquier objeto, además de los "políticos". En este sentido hay que aclarar su significado. El análisis que hemos hecho sigue en gran medida el modelo de David Easton porque utilizamos los conceptos más generales que nos ayudan a delimitar el sistema político y que son los siguientes:

1.- "Sistema político": es el conjunto de partes interrelacionadas que mantienen una determinada distribución obligatoria de valores aceptada de forma minoritaria o mayoritaria por los individuos que viven en sociedad. Esta definición nos permite deslindar analíticamente las conductas de los individuos y diferenciar las que son políticas de las que no lo son. También nos posibilita visualizar los límites de un sistema político y decir que aquellas conductas que no cumplen con el requisito de "políticas" forman parte del medio, es decir, de otros sistemas sociales que, según el grado de división del trabajo, configuran las conductas económicas, psicológicas, de parentesco, etc.

2.- "Partes del sistema político": Easton propuso una clasificación de los elementos del sistema político: comunidad política, régimen político y autoridades. Los "objetos políticos" propuestos por Easton se pueden descomponer en variables. Así, para la comunidad política tenemos: los miembros, su agrupación o agrupaciones y la cohesión. El objetivo es identificar a los miembros del sistema político y su grado de cohesión o, dicho de otra forma, qué elementos o variables hay que considerar para identificar a los miembros y qué otras son las necesarias para que formen un conjunto y no pierdan su identidad. Para el régimen político debemos tener en cuenta los "valores", es decir, los principios y los fines del régimen político; las "reglas" y "normas" mediante las cuales se relacionan los miembros y sus organizaciones, así como los miembros, las estructuras y las autoridades; y las estructuras de autoridad, denominadas instituciones en la terminología clásica. Las autoridades agrupan los diferentes tipos de roles que los miembros desempeñan en los puestos de las estructuras de autoridad.

La distinción de las partes del sistema político resulta pertinente para averiguar la dirección en que se mueve el sistema político cuando sus miembros tratan de alcanzar ciertos objetivos y pueden ser influenciados por "el medio" a través de los "apoyos". La diferenciación analítica de estos tres objetos políticos es necesaria para desarrollar el análisis en función de los apoyos, es decir, que la ordenación es preciso formularla porque las autoridades del sistema político no pueden procesar las demandas sin apoyo; porque sin apoyo es imposible que aparezca algún tipo de estabilidad de las reglas y de las estructuras del régimen político para procesar las demandas; y, porque sin apoyo no se puede mantener un mínimo de cohesión entre los miembros de la comunidad política. Esta división del sistema político en tres partes no sólo está justificada para analizar los apoyos, sino que también

resulta necesaria para analizar el origen de nuestro actual sistema político.

3.- La relación entre las partes y de las partes con el exterior del sistema político: demandas, apoyos y políticas públicas.

4.- El procesamiento de las demandas tanto de dentro del sistema, como de fuera del mismo.

Los cuatro elementos conceptuales anteriores necesitan ciertos desarrollos teóricos para poder aplicarlos a un sistema político específico, el español, en nuestro caso. En concreto, hemos desarrollado los siguientes aspectos:

1.- Las relaciones entre las partes del sistema político forman bucles de retroalimentación, pero entre el sistema político y el medio no se forman esos bucles sino que operan las relaciones causales lineales. Las interrelaciones entre las variables esenciales, los subsistemas o las partes del sistema político no son definidas por David Easton en los términos que la teoría de sistemas viene usando en otras ciencias y éste es un aspecto hemos incorporado en el trabajo. La conexión entre las variables esenciales forma los bucles de retroalimentación en sentido positivo (transmisión que refuerza la variación inicial) o negativo (neutralización de la variación inicial) y hace que el sistema se organice y persiga metas. Las variables externas al sistema se conectan a esos bucles e influyen en la propia dinámica del sistema. Aunque David Easton trabaja con los bucles de retroalimentación no diferencia entre el interior y el exterior del sistema. En el caso de Leonardo Morlino, como su objetivo se centraba en el tratamiento de los estados del régimen político, concentró su interés en una variable, el sistema de partidos, y aplicó el concepto de equilibrio de Giovanni Sartori en el sentido de la resultante de las fuerzas en presencia. También utilizó las diversas teorías que relacionan el sistema político con otros sistemas sociales y se olvidó que las relaciones del sistema con el medio no tienen el sentido que les otorga el cálculo de probabilidades, el conductismo, el funcionalismo o el interaccionismo. Por esto ha sido necesario dotarlas del sentido sistémico que hemos sintetizado más arriba.

2.- Incorporación de la propuesta de Leonardo Morlino de "los estados del sistema", ampliando los estados generales del sistema de Easton, que son persistencia estable y crisis.

3.- Incorporación de la definición de democrático y no democrático, siguiendo la conceptualización de Giovanni Sartori. La distinción es pertinente porque vamos a trabajar con un sistema político concreto y permite identificar la aceptación mayoritaria o no mayoritaria de la distribución obligatoria de valores, que nos identifica el tipo de sistema, cuestión que en el modelo general de David Easton no tenía necesidad de plantear. La definición de democrático y no democrático se puede entender de tres formas, siguiendo a Giovanni Sartori: la democracia es un principio, una regla de decisión o un fin. Es un principio en el sentido de que la mayoría de la sociedad puede participar como miembro del

sistema político; regla, si las decisiones colectivas se adoptan por mayoría; y fin, si el objetivo perseguido es mayoritario entre los miembros del sistema político. Normalmente, la democracia hace referencia al segundo significado expuesto, es decir, que los procedimientos para adoptar decisiones se basan en alguna regla de la mayoría, y las críticas aparecen fundadas en los otros dos significados.

4.- Incorporación, siguiendo a Arend Lijphart, de la distinción entre sistemas democráticos "mayoritarios" y "consensuales", junto con sus variables, de forma que se integren en las partes del sistema propuestas por Easton, es decir, en el régimen político y en la comunidad política a modo de subsistemas. Esta propuesta teórica creemos que enriquece el modelo general de Easton y nos ayuda en la delimitación de los subsistemas políticos, además de poder utilizar la distinción de los sistemas democráticos en "mayoritarios" y "consensuales".

Las variables de Lijphart que forman parte del régimen político son:

- a) El tipo de gobierno
- b) La relación ejecutivo-legislativo
- c) El sistema de partidos institucional
- d) La distribución territorial del poder
- e) El Legislativo
- f) El Tribunal Constitucional
- g) El Banco Central
- h) El sistema electoral
- i) Las reglas del cambio político

Y las que quedan integradas en la comunidad política serían:

- a) El sistema de partidos electoral
- b) El sistema de grupos de interés
- c) La cultura política de los miembros del sistema político

El objetivo principal de la tesis es aplicar el análisis sistémico al origen del sistema político español de 1978.

Para analizar el origen del sistema político español de 1978, entendemos que el cambio de sistema político fue el fruto de la dinámica interna del anterior sistema político, una vez producida la sucesión en la Jefatura del Estado. En este sentido, se puede decir que la forma de transición "pacífica" a la democracia es el resultado del triunfo de las decisiones de los miembros "blandos" del sistema autoritario para ampliar la comunidad política y cambiar la estructura de representación del sistema. Con ello, se solucionó el "estado de crisis" y se pasó al "estado de transición", que conservó esa misma dinámica y permitió formular los elementos del sistema político bajo el modelo de un sistema de consenso.

Por lo tanto, el objetivo general que orienta el objeto de estudio de esta tesis se puede dividir en dos partes:

Una primera parte teórica, que utiliza el modelo general de David Easton y lo complementa con una serie de elementos desarrollados por Leonardo Morlino, Giovanni Sartori y Arend Lijphart dentro del propio ámbito de la Ciencia Política, así como la idea desarrollada por los teóricos de sistemas sobre la diferencia entre las conexiones entre los elementos del sistema y del sistema con el ambiente, es decir, que el sistema tiene una organización basada en bucles de retroalimentación, mientras que las relaciones del sistema con el medio mantienen las conexiones causales clásicas conceptualizadas en sus diversas formas como mecánicas, genéticas, funcionales, probabilísticas o interaccionistas.

Y una segunda parte, donde se analiza la dinámica entre los subsistemas en los términos de las ideas que se han señalado más arriba y que nos permite delimitar los estados del sistema político y qué cambia a qué. Obtenemos el estado de crisis, el de transición y el de instauración. Hemos tenido que hacer la descripción de los elementos de partida en un capítulo anterior para saber qué elementos tenía la caja negra y si había o no crisis antes de la fecha fijada en la sucesión en la Jefatura del Estado.

En nuestro caso los datos ya han sido producidos con técnicas estadísticas como las del Centro de Investigaciones Sociológicas a través de sus barómetros o las de diversos ministerios y organismos del Estado.

Para obtener "las demandas", "los apoyos" y "las decisiones" contamos con los boletines oficiales del Estado, Cortes y Comunidades Autónomas, así como con los diversos medios de comunicación independientes o de los actores implicados. Todos ellos son medios que nos permiten el rastreo cualitativo de los diversos comportamientos. También contamos con la inestimable ayuda de los que han publicado sus memorias, trabajos y estudios sobre el tema, como se podrá apreciar en el texto que presentamos.

El recorrido está trazado. Lo que viene a continuación es el resultado que se presenta ante este Tribunal con el ánimo o la conciencia de haber hecho lo mejor posible la tarea.

## **CAPITULO I**

### **LA PERSPECTIVA METODOLÓGICA**

“Investigar la realidad social no es fácil. El investigador forma parte de la realidad social que debe investigar. La oposición sujeto/objeto se difumina. Pues objeto es lo que está fuera del sujeto, literalmente "lo que ha sido arrojado del sujeto", y aquí el sujeto está dentro del objeto, y ¿cómo podemos comprender a lo que nos comprende? Pues sujeto es lo que está sujetado o ligado, siendo el objeto aquello de lo que el sujeto está suelto, y aquí el sujeto está ligado por el objeto, aprisionado en el orden social que debe investigar, y ¿cómo podemos sujetar, incorporar al sujeto, aquello que constituye nuestra ligadura?» (Jesús Ibáñez, 1985, 21).

La preocupación por describir, explicar, entender o comprender las cosas o los fenómenos de la naturaleza o de la propia sociedad es una constante del comportamiento humano desde muy antiguo. Los intentos que se han sucedido desde entonces, y que hemos podido ir acumulando como saber, nos dotan de un repertorio conceptual para intentar analizar las ideas y las relaciones sociales. Los conceptos utilizados han sufrido amputaciones o han cobrado nuevos significados. Hoy, el desarrollo de la ciencia y la técnica nos dotan de una especialización progresiva, que nos conduce a preocupaciones e intereses parciales sobre la amplísima variedad de relaciones e ideas, aunque la epistemología y la metodología mantengan su interés por el conocimiento en general y sus métodos

Desde la diversidad de especialidades y saberes, una investigación concreta de una ciencia social particular, como es la ciencia política, puede profundizar en el conocimiento de sus particulares objetos. Sin embargo, esa tarea requiere utilizar los instrumentos teóricos y metodológicos que la comunidad científica, en general, dispone en un momento determinado.

El interés y el estudio científico por lo que es, por los hechos, no debería eximirnos de preguntarnos cómo deberían ser las cosas o los fenómenos y sostener una postura sobre el



bien y el mal, lo mejor o lo peor y los medios buenos o malos para alcanzar con la acción los fines perseguidos. La comunidad científica admite que los valores condicionan el conocimiento y sus métodos e influyen sobre ambos. La influencia no puede evitarse, si bien podemos ser conscientes de ella y situarla por delante para «controlar» el sesgo que pudiera surgir. También es posible jugar con los valores y considerar a unos como premisas para elegir los caminos alternativos que se abren ante nosotros. Un problema científico consiste en determinar los caminos alternativos, no los valores. Si la democracia es un valor, las preguntas posibles varían en función del mismo. Así, si consideramos que ya hemos logrado la democracia, el interés científico se podrá centrar en cuáles son los caminos alternativos para conservarla; si se considera que no hemos alcanzado la democracia, entonces la pregunta pertinente sería cuáles son los caminos alternativos para obtenerla. Con este sencillo ejemplo, queremos poner de manifiesto la elemental e ineludible influencia que aportan los valores en el quehacer científico.

En el inicio de toda investigación hay que resolver una doble cuestión, una vez que su finalidad aparece ante nuestros ojos de forma nítida<sup>1</sup>:

- a) ¿Qué objeto de análisis elegimos y por qué ese objeto y no otro?
- b) ¿Qué método de análisis utilizaremos y por qué un método y no otro?

La respuesta a la primera de esas preguntas es, al menos en una primera aproximación, bastante escueta en su enunciado primero. Nuestro objeto es el origen del sistema político español actual. No se nos oculta que la aparente sencillez de la respuesta acarrea algunas dificultades, pues los términos del objeto presuponen algunas cuestiones, como la existencia de un referente, que podemos denominar sistema político, con una temporalidad concreta. A su vez, la percepción en el espacio y en el tiempo nos obliga a suponer un origen y un desarrollo por etapas cíclicas o linealmente acumulativas, así como la posibilidad de interrupciones. Paralelamente a estas presuposiciones, tenemos que dotar de un significado a los términos del objeto. Se trataría de dar respuesta a la pregunta: ¿qué es el sistema político? Una vez en este punto, es necesario concretar el tema de nuestro interés: ¿cómo y qué cambia? El objeto es, entonces, la forma y el contenido del cambio en el o del sistema político español. A las preguntas y presupuestos iniciales añadimos algunas más: ¿en qué consiste el cambio político?, ¿cómo delimitar espacial y temporalmente el objeto?, ¿experimenta el sistema político algún cambio? La respuesta, que nos sitúa en el punto de partida, se complica y nos remite al método concreto que elijamos.

La segunda parte de la pregunta nos encamina hacia el terreno de los valores. Podríamos

---

1 Todos sabemos que, en su inmediatez, la investigación de la Tesis Doctoral sirve para “intentar pasar un examen, un examen para obtener el grado de doctor, el derecho a llamarse docto, sabio y ser ascendido un escalón en la pirámide jerarquizada del saber” (Ibáñez, 1979: 4).

dejarlo en una cuestión de interés personal subjetivo. En nuestro caso, cuando se elige el tema éste es ya un hecho pretérito que ha sido estudiado desde diversos puntos de vista. Ya hemos pasado del «autoritarismo» a la «democracia», y estamos instalados en la «democracia». El “cambio” ya se ha verificado. Antes del cambio, las preguntas sobre el camino hacia la democracia adquirirían una importancia práctica, política, militante. Buena prueba de ello son, por ejemplo, los escritos de los doctores Carlos Ollero (1973, 1974), Manuel Fraga (1972), Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (1972, 1973), Jorge de Esteban (1973), Luis García San Miguel (1973, 1974, 1981) y Vidal-Beneyto (1977)<sup>2</sup>. Con posterioridad al cambio, la preocupación práctica disminuye y los estudios se centran en descubrir las causas del cambio<sup>3</sup>, las fases del cambio, las consecuencias del desarrollo del cambio sobre la forma de consolidarse la «democracia» y las estrategias de los principales actores<sup>4</sup>. Aparecen también estudios sectoriales y comparados con otros países<sup>5</sup>. A los diez años de lo que se considera el inicio del cambio, y cuya denominación se conoce como transición, varias revistas dedicaron números especiales (*Sistema*, 1985, 68-69; *Cuenta y Razón*, 1988, 41; *Revista de Occidente*, 1985, 54). Dos grandes compilaciones de trabajos agotaron el tema<sup>6</sup> para la generación que participó en su alumbramiento. Después, los trabajos críticos<sup>7</sup> y la labor de los historiadores (Powell, 1991, 2002; Tusell, 2005, 2007) han desvelado vetas inmaculadas y han demostrado, sobre todo, los críticos que “era imprescindible la comprensión de la transición política para poder aprehender el sistema político español” (Monedero, 2002: 47), pero sin olvidar las cuatro décadas de franquismo (Monedero, 2004: 145).

¿Realmente las obras científicas han agotado el tema? ¿Qué interés tiene investigar un objeto «fotografiado» desde casi todos los ángulos y en momentos sucesivos? La razón especulativa no está en el objeto, sino en el método. Los trabajos científicos no han utilizado todos los puntos de vista posibles ni todas las cámaras fotográficas para retratar el objeto. En

---

2 Ahora, Vidal-Beneyto ha señalado que cada familia política ha ido produciendo sus peculiares interpretaciones de la transición de la mano de sus líderes, historiadores y politólogos y han configurado la “interpretación canónica”, fuera de la cual quedan ciertos académicos y una “minoría ciertamente pugnaz” (2007: 155-156).

3 De Esteban y López Guerra, 1977, 1979, 1980. Linz et al, 1981.

4 Por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad: Vidal-Beneyto (1981); Santamaría (1981); Maravall (1981); del Águila y Montoro (1984); Huneus (1985); Gunther, Sani, Shabad (1986); Ortí (1989); Míguez (1990); Colomer (1990).

5 O'Donnell, Schmitter, Whitehead (1986, 1989); *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (1991, 128); *Pouvoirs* (1979, 8).

6 Tezanos et al. (1989); Cotarelo (1992).

7 A partir de la coyuntura política de 1996, cuando el PP accede al Gobierno en España y que coincide con la tercera ola de democratizaciones (Huntington, 1994), el impulso crítico (Garcés, 1996; Paniagua y Monedero, 1999; Capella, 2003, Vidal-Beneyto, 2007)) se extiende y se pone de moda el modelo de O'Donnell (1996) de la “*accountability*” para concluir “con una esperanza optimista..., por definición toda democracia esta *inconclusa*... De ahí que pueda decirse no sólo figuradamente sino con bastante propiedad, que nuestra transición a la democracia no ha terminado aún y que hay que continuarla porque nunca acabará”(Gil Calvo, 2000: 14-15).

las referencias ejemplificadas en el párrafo anterior, y en todas las que se puede consultar en la abundante bibliografía sobre la materia, ningún investigador ha utilizado el **punto de vista sistémico**, aunque alguna de las cámaras de los otros puntos de vista haya obtenido partes del objeto que pueden ser comparables (traducibles). Nosotros no hemos hecho la elección del método porque entendamos que es el mejor de los posibles, pues sería un excesivo despropósito radicalmente opuesto al espíritu universitario, necesariamente abierto a la prueba y verificación/falsación de los diversos métodos, y con el correspondiente aserto, vertido por Popper, sobre la relatividad de los avances de todo saber; sino porque no ha sido utilizado y queremos comprobar su capacidad descriptiva y explicativa para conocer una serie de fenómenos relativos al cambio en y sobre una situación concreta de España, que abarca desde finales de noviembre de 1975 a diciembre de 1978; y desde un área de conocimiento concreta, la Ciencia Política.

Al elegir el método, nos estamos diferenciando de otros análisis del objeto y nos limitamos a un punto de vista. Las definiciones iniciales, delimitadoras del objeto: sistema político, cambio y ámbito, no son las mismas que se emplean, por ejemplo, desde un **enfoque funcionalista, racionalista o marxista** (Cotarelo: 1990). Al final, estaremos en condiciones de formular un juicio sobre el valor que tiene el método elegido, en comparación con otros que han sido utilizados para estudiar los mismos o parecidos fenómenos.

Por lo tanto, en este capítulo, desarrollaremos las cuestiones relativas a los aspectos metodológicos que acabamos de señalar. En la primera parte plantearemos las bases del enfoque sistémico y en la segunda parte desarrollaremos el enfoque aplicado en la Ciencia Política para dar respuesta a la pregunta primordial de la investigación y cuyo desarrollo se expondrá en los siguientes capítulos: ¿De qué forma ha cambiado el sistema político español en su totalidad o sólo en alguna de sus partes, en el período comprendido entre el 20 de noviembre de 1975 y el 29 de diciembre de 1978?

¿Por qué elegimos esas fechas? No es una cuestión arbitraria ni azarosa<sup>8</sup>. La totalidad del presente trabajo pretende dar una explicación convincente, pero en estas primeras líneas parece necesario aclarar el sentido de esa elección temporal. El sistema político hasta la muerte de Franco no cambia sus variables esenciales. Es a partir de la jura de Juan Carlos como Jefe del Estado cuando el sistema político va a ser alterado en sus variables fundamentales. La descripción de la situación puede hacerse como la sucesión de tres

---

<sup>8</sup> Estamos de acuerdo con Gregorio Morán en que “el desinterés de los protagonistas por aclarar el período que media entre la muerte de Franco y las primeras elecciones generales democráticas de junio de 1977, constituye una especie de agujero negro de la democracia. Los hechos, aunque dispersos, son conocidos, pero ha habido buen cuidado de no interpretarlos” (1991: 24) y sería, seguramente, un motivo suficiente para acotar el tiempo. Sin embargo, su planteamiento acaba reducido a las estrategias (micro política) y olvida el contexto estructural de todo el sistema. Bien es verdad que esto lo decimos desde la perspectiva sistémica, que no tiene Morán.

“estados” del sistema: crisis, transición e instauración. Esa secuencia de “estados” la hemos tomado de Morlino para poder manejar el concepto general que propuso Easton de autotransformación dentro del estado de persistencia y pensamos que es más fructífera para analizar los cambios del sistema y en el sistema. De forma telegráfica podemos decir que la llamada transición no comienza con el cambio en la Jefatura del Estado, sino cuando se soluciona la crisis para dar vía libre a los partidos políticos y se inicia con el cambio de la presidencia del Gobierno, que ocupará Adolfo Suárez para concluir con las primeras elecciones democráticas. Desde este momento se desarrolla la instauración hasta la aprobación de la Constitución de 1978, que incluye todos los elementos del nuevo sistema. A partir del 29 de diciembre se inicia la consolidación y, a los efectos analíticos, concluye nuestro trabajo. Por lo tanto, la elección de las fechas proviene de una restricción metodológica y no de una variable externa o de un capricho que ponemos por alguna preferencia de nuestra subjetividad o conciencia de clase.

### ***PRIMERA PARTE: EL ENFOQUE SISTÉMICO***

Hemos dicho que nuestra elección metodológica o que nuestro punto de vista es «sistémico». Como ha señalado Ferrater Mora (1991), el término “sistémico” se emplea para denotar cualquier sistema o estudio relativo a sistemas y su significado varia según el aspecto del sistema que se quiera acentuar. "A menudo, se trata de caracterizar un método de estudio de realidades, o tipos de realidades; en este caso cabe hablar de un «sistemismo metodológico» o también (cuando se pone de relieve el «vocabulario» usado) de «sistemismo conceptual». A veces se supone que la realidad estudiada tiene un carácter «sistémico», y por ello puede estudiarse sistémicamente; en este caso cabe hablar de un «sistemismo real», de un «sistemismo ontológico» o inclusive de un «sistemismo metafísico». En ocasiones se combinan, explícitamente o no, los dos aspectos mencionados del sistemismo" (Ferrater Mora, 1991: 3069). En nuestro caso, el sentido metodológico y conceptual predomina sobre el presupuesto de que la realidad sea sistémica. Por lo tanto, el enfoque sistémico nos debe proveer de un específico arsenal de conceptos y presupuestos, así como unas técnicas de análisis. Sobre estas cuestiones debemos aclarar algunos puntos para seguir adelante. Y hay que clarificarlas porque las críticas, si no reciben respuestas, pueden arruinar desde el principio la posibilidad de utilizar dicho enfoque en las ciencias sociales y, en concreto, dentro de la ciencia política.

Cotarelo (1979) ha sintetizado y hecho una crítica pertinente desde una «posición dialéctica», a la vez que ha desplegado ciertos argumentos referentes a las inconsistencias de

la perspectiva sistémica. El mencionado estudio nos permite plantear la pertinencia del enfoque sistémico y su virtualidad analítica.

La primera indagación es «si podemos postular la existencia de una teoría general de sistemas como una teoría de los sistemas *qua* sistemas, esto es, una teoría que articularía los principios básicos de cualquier sistema dado, natural o social, físico/real o meramente conceptual» (Cotarelo, 1979:25). Su conclusión es que «no se puede decir que haya una teoría general de sistemas en la medida que afecta a las ciencias sociales y políticas; esto es, no existe una teoría general de sistemas satisfactoria, derivada de las ciencias naturales y de la cibernética (donde, evidentemente, la visión de sistemas ha alcanzado un grado elevado de integración y, por tanto, de éxito), que se pueda aplicar a la sociedad humana, por no hablar del sistema global» (Cotarelo, 1979: 45). De esta conclusión se deriva como corolario otra: «lo que sí resulta inadecuado en [*sic*]<sup>9</sup> la validez del método que toma prestados conceptos y teorías, desarrolladas con éxito en el campo de la biocibernética, para aplicarlos al social y político, tanto si se hace de un modo mecanicista o no» (Cotarelo, 1979: 47). Está claro que el enfoque está vivo y tiene virtualidad para las ciencias naturales y la cibernética. Nos restaría comprobar si existe la posibilidad de plantear una teoría específica que sea aplicable a las ciencias sociales en su faceta académica. En este caso, la existencia de alguna virtualidad científica del enfoque sistémico es posible si resuelve o es capaz de ofrecer explicaciones más satisfactorias para algunos problemas no resueltos o mal resueltos en las ciencias sociales, como son la teleología, el cambio, el equilibrio, la evolución y el significado (Cotarelo, 1979: 90).

Las explicaciones teleológicas están hechas en virtud de los fines y tienen su origen en la clasificación aristotélica de las causas (Ferrater Mora, 1991: 462). Pertenecen a las causas finales. De aquí deriva la oposición explicativa en términos de casualismo o finalismo. La ciencia natural moderna, desde Galileo, desechó el finalismo y redujo las causas verdaderas a las eficientes en los términos aristotélicos, lo cual supuso el desarrollo del determinismo (desde el exterior). Subsistió la explicación finalista o vitalista, y el auge de la biología y el organicismo en el siglo XIX la revivió, pero los vitalistas seguían sin ser capaces de justificar, con términos científicos, por qué «la causalidad lineal de la física no se aplicaba propiamente a los sistemas vivientes» (Wilden, 1979: 136).

Fue el desarrollo del organicismo en los años veinte del siglo XX el que llevó a equiparar la explicación finalista con el mecanismo de la retroalimentación negativa (homeostasis) en los organismos vivos. Para evitar connotaciones trasnochadas, los biólogos propusieron emplear el adjetivo «teleonómico» y el nombre «teleonomía» para designar el

---

9 Suponemos que es una errata de imprenta que se debe sustituir por «es», para que resulte comprensible el texto.

**comportamiento operado en base a un programa, que incluye un/unos objetivos en sentido diacrónico y la regulación sincrónica de las relaciones sistema-entorno** (Wilden, 1979: 268). En el caso de la biología, el supuesto programa ha quedado aclarado con la identificación del código genético, modelado desde el desciframiento de la doble articulación hecha por Saussure para explicar la estructura del lenguaje. Desde estos parámetros se desarrolla la aplicación del modelo, que permite el desenvolvimiento del funcionalismo en las ciencias sociales: búsqueda de los códigos de comportamiento conforme a las normas (programas) culturales compatibles e incompatibles y sus respectivos éxitos y fracasos, sus consecuencias manifiestas o latentes para la continuidad, la persistencia, la estabilidad o la supervivencia de la sociedad (Buckley, 1982: 27-35).

En la base del finalismo está la idea del bucle generativo, la autorregulación. La causalidad clásica, eficiente y exterior debe ser complementada para que pueda explicar algo. La retroacción negativa es capaz de neutralizar, detener, desviar, deformar y transformar los efectos de las causas exteriores; produce un determinismo interno que no anula la causa exterior sino su efecto, salvo que la agresión sobrepase el umbral de tolerancia de la organización, en cuyo caso el efecto de la causa exterior puede llegar a destruirla (Morin, 1981: 293 y ss). En la medida en que las organizaciones antropológicas son autogeneradoras de orden y organización, la explicación de su comportamiento debe partir del desciframiento de su código, no de su génesis, necesidades o consecuencias, como hace el funcionalismo y sus variantes genético-probabilísticas (Maravall, 1981). Lo cual no invalida sus análisis. Es más, son muy pertinentes para analizar las crisis sistémicas en función de las demandas o, en su terminología, para analizar los ajustes de la estructura política a los cambios de la sociedad.

En la actualidad no es posible explicar el comportamiento de un complejo social a partir de las causas iniciales. La simplicidad mecánica de las causas exteriores ya no se puede ver como si éstas fuesen capaces de producir el mismo efecto. La guerra puede provocar: la expansión del nazismo y su caída; la implantación desde el exterior de la democracia (Alemania); el colapso de la democracia (Francia); la afirmación y fortalecimiento de la democracia (Inglaterra); la expansión de la Revolución y su derrota (Francia y Unión Soviética). Estos fenómenos son inexplicables sin la intervención de los bucles de retroalimentación, en competencia y complementariedad con la causalidad exterior<sup>10</sup>. Es impensable explicar la evolución o la revolución (mutaciones) haciendo referencia de modo exclusivo a las causas exteriores y, como veremos, a la retroalimentación negativa. En este caso, el profesor Cotarelo planteó el supuesto teleológico haciendo hincapié en la eliminación de la connotación teológica<sup>11</sup> y no en la virtualidad causativa (Von Bertalanffy, 1980. 79-82).

10 Véase más adelante el apartado sobre la causalidad.

11 «La idea de los mecanismos capaces de regular y planificar su propio comportamiento sobre la

El resto de los problemas (cambio, equilibrio y evolución) los trataremos al desarrollar este enfoque y al concretar el modelo de sistema político. De momento, la referencia anterior a la «teleología» nos permite afirmar la pertinencia y utilidad del enfoque sistémico para las ciencias sociales y, por lo tanto, para la Ciencia Política. Pero también no obliga a presentar el cambio que supone en el objeto y el sujeto del conocimiento.

Efectivamente, la explicación por medio de bucles recursivos precisa de un cambio de paradigma en el tratamiento del objeto de conocimiento. El objeto considerado como sistema tiene distinto significado según el paradigma dominante. Llegar a un concepto de sistema más allá de los modelos mecánicos, orgánicos y procesales ha costado bastante tiempo. Han sido necesarios dos pasos previos: primero, que se extendiera la idea de interacción para aproximarse a la idea de organización; segundo, que el objeto de la ciencia, entendido como sustancia, entrara en crisis (Morin, 1981: 116-117).

La palabra sistema, como «concepto-peana» en expresión de Morin, aparece en la obra de Galileo y se extiende su utilización al resto del saber sin reflexionar sobre dicho concepto hasta mediados del siglo XX, cuando Von Bertalanffy elaboró su *Teoría general de los sistemas*<sup>12</sup>. Esa carencia de reflexión ha conducido a usar el término de forma general para designar cualquier objeto, y de forma particular permite su adherencia a la materia que lo constituye, con lo cual es imposible concebir alguna relación entre los diversos empleos de la palabra sistema, tales como sistema solar, sistema atómico, sistema político, porque la heterogeneidad de los constituyentes y de los principios de organización entre sistemas estelares y sistemas sociales es tan evidente y chocante que aniquila toda posibilidad de unir o generar una única definición del término sistema. El mismo Von Bertalanffy, en su *Teoría general de los sistemas*, solamente señala, al tratar el concepto de sistema en el capítulo III, la diferencia que permite establecer las relaciones entre los elementos de los simples agregados. Le importaba resaltar un fenómeno sorprendente, constatable si repasamos la evolución de la ciencia moderna: «han surgido problemas y concepciones similares en campos muy distintos, independientemente» (Von Bertalanffy, 1980: 30), que le hicieron suponer la aplicación a todos los sistemas de principios estructurales y la definición de una nueva disciplina. Todo su capítulo introductorio está dedicado a encontrar los problemas comunes nacidos de forma independiente. En ese capítulo también efectúa un repaso por la historia nominal del concepto y los nombres ilustres que lo han utilizado (Leibniz, Nicolás de Cusa, Paracelso, Vico, Ibn-Kaldun, Marx, Hegel, Köhler, Lotka...). Nosotros podemos añadir, ya que estamos dentro de

---

base del efecto [en el texto, afecto] que ese comportamiento ejerce en el medio, elimina la necesidad de trascendencia en la explicación científica, convirtiendo a esta explicación en inmanente al propio fenómeno» (Cotarelo, 1979: 92).

<sup>12</sup> La obra se publicó en inglés en 1968 y la traducción al español en 1976. Nosotros hemos consultado la primera reimpresión del FCE (1980).

la Ciencia Política, el nombre de Thomas Hobbes, que fue el primero en emplear dicho término en la teoría política. En referencia a la sociología, la idea de sistema social ha estado presente desde Comte hasta Parsons, tratando de explicar la sociedad de conformidad con un modelo de sistema, pero sin saber dilucidar el tipo de modelo (Buckley, 1982: 21-69).

El «concepto-peana» ha contribuido a extender las ideas de orden, interacción, estructura y finalidad como pasos previos para llegar al concepto de la teoría general de sistemas, que nace en los años veinte del siglo XX y cuyo empleo se generaliza en los años sesenta, sobre todo de la mano de Von Bertalanffy y su propuesta.

El otro paso previo es la crisis del objeto. Comienza a principios del siglo XX en los dominios de la física atómica. El átomo como elemento más simple comienza a desvanecerse en un conjunto de interacciones. La definición del objeto necesita recurrir a las interacciones en las cuales participa, pero su explicación es insuficiente o no se puede encontrar recurriendo a la naturaleza de sus constituyentes elementales. El objeto sustancial se convierte progresivamente en sistema, en la medida en que el conjunto de interacciones genera características nuevas que no se encuentran en los componentes tomados aisladamente (Morin, 1981: 119).

Sin embargo, las definiciones de sistema desde el siglo XVII hasta hoy combinan básicamente dos aspectos: **la interrelación de elementos y la globalidad**. Unas ponen el acento en el rasgo relacional, otras en la totalidad, y algunas más, unen los dos caracteres<sup>13</sup>.

Una definición de sistema particularmente bien articulada, puesto que hace surgir el concepto de organización al unirlo a los de totalidad e interrelación, es la que dio Saussure en su *Curso de Lingüística General*<sup>14</sup>: un sistema es «una totalidad organizada, hecha de elementos que no pueden ser definidos más que los unos con relación a los otros en función de su lugar en esta totalidad». Los tres términos mantienen una reciprocidad circular, que ayuda a la definición de unos con la ayuda de los otros, pero también se les puede caracterizar aisladamente<sup>15</sup>.

---

13 Un sistema es «un conjunto de partes» (Leibniz, 1966), «todo conjunto de componentes definible» (Maturana, 1972); «un conjunto de unidades en interrelaciones mutuas» (Von Bertalanffy, 1956); es la «unidad resultante de las partes en mutua interacción» (Ackoff, 1960); es «un todo que funciona como todo en virtud de los elementos que lo constituyen» (Rapoport, 1969); «conjunto de objetos, además de las relaciones entre los objetos y sus atributos» (Hall y Fagen, 1968); «complejo de elementos en mutua interacción» (Allport, 1968). «complejo de elementos o componentes directa o indirectamente relacionados en una red causal, de modo que cada componente está relacionado por lo menos con varios otros, de modo más o menos estable, en un lapso dado» (Buckley, 1982: 70).

14 Citada por Morin (1981, 124).

15 «La idea de interrelación remite a los tipos y formas de unión entre los elementos o individuos, entre estos elementos/individuos y el Todo. La idea de sistema remite a la unidad compleja del Todo interrelacionado, a sus caracteres y sus propiedades fenoménicas. La idea de organización remite a la disposición de las partes dentro, en y por un Todo» (Morin, 1981: 127). «Los elementos deben ser definidos, pues, a la vez en y por sus caracteres originales, en y con las interrelaciones de las que participan, en y con la perspectiva de la organización en la que están dispuestos, en y con la



La teoría de sistemas utiliza dos tipos de sistemas: abiertos y cerrados<sup>16</sup>. La distinción se debe a que los primeros efectúan intercambios o transacciones de materia, de energía o de información<sup>17</sup> con el exterior, y los “cerrados”, no. El rasgo “abierto” es relevante para entender el mantenimiento, la renovación y, en definitiva, la supervivencia de los sistemas. Es el conocimiento de la organización como interrelación del todo con sus partes el que nos conduce a la noción de cierre. La idea de **frontera**, que separa el sistema respecto al exterior, es, a la vez, cierre y apertura; es decir, impide que el sistema sea absorbido o invadido por el medio. La organización proporciona la capacidad de permanencia y de transformación del sistema en la medida que permite abrir y cerrar la frontera. El sistema puede compensar su desgaste importando energía del exterior y exportando sus desechos o productos. Un sistema que no importe nada para compensar su desgaste esta abocado a la disolución, una vez que agote todos sus recursos. Aun así, el sistema abierto, en permanente lucha con el segundo principio de la termodinámica, acaba muriendo en su combate contra la muerte<sup>18</sup>. El nacimiento y la organización se inscriben en la flecha termodinámica del tiempo. En los sistemas abiertos, el desgaste o desorden puede conducir al «equilibrio» o a la «evolución».

---

perspectiva del Todo en el que se integran. Inversamente, la organización debe definirse en relación con los elementos, con las interrelaciones, con el Todo y así sin interrupción» (Morin, 1981: 151).

16 La distinción abierto/cerrado se apoya en la clasificación de la termodinámica entre sistemas abiertos, que intercambian materia/energía con el exterior; sistemas aislados, que no intercambian nada, y sistemas cerrados, que intercambian energía pero no materia. Las definiciones de Von Bertalanffy son ilustrativas: «Llamamos «cerrado» a un sistema si no entra en él ni sale de él materia; es “abierto” cuando hay importación y exportación de materia» (1980: 125). De modo más preciso, «un sistema abierto es definido como sistema que intercambia materia con el medio circundante, que exhibe importación y exportación, constitución y degradación de sus componentes materiales» (1980: 146).

17 Al añadir el elemento de «información» debemos precisar, siguiendo a Von Bertalanffy, la diferencia que añade tal concepto proveniente de la cibernética: «La base del modelo de sistema abierto es la interacción dinámica de sus componentes. La base del modelo cibernético es el ciclo de retroalimentación (...). La teoría de los sistemas abiertos es una cinética y una termodinámica generalizadas. La teoría cibernética se basa en retroalimentación e información. Ambos modelos tienen, en sus respectivos campos, aplicaciones de éxito. No obstante, hay que guardar conciencia de sus diferencias y limitaciones.

»El modelo de sistema abierto en formulación cinética y termodinámica no habla de información. Por otra parte, un sistema de retroalimentación es cerrado termodinámica y cinéticamente; no tiene metabolismo.

»En un sistema abierto es termodinámicamente posible el aumento de orden y la disminución de la entropía. La magnitud “información” es definida por una expresión formalmente idéntica a la entropía negativa. Sin embargo, en un mecanismo cerrado de retroalimentación la información sólo puede disminuir, nunca aumentar, o sea que la información puede transformarse en “ruido”, mas no a la inversa.

»Un sistema abierto consigue tender “activamente” hacia un estado de mayor organización, es decir, pasar de un estado de orden inferior a otro de orden superior, merced a condiciones del sistema. Un mecanismo de retroalimentación puede alcanzar “reactivamente” un estado de organización superior, merced a “aprendizaje”, o sea a la información administrada al sistema». (Bertalanffy, 1980: 155-156).

18 «La vida no es mantenimiento o restauración de equilibrio sino más bien mantenimiento de desequilibrios, según revela la doctrina del organismo como sistema abierto. Alcanzar el equilibrio significa muerte y descomposición consiguiente» (Von Bertalanffy, 1980: 200).

En este último caso, la subsistencia del sistema, frente a las intrusiones o perturbaciones y frente al propio desgaste interior, puede lograrse, no sólo por insensibilidad, sino también por medio de la adaptación y de la integración, puesto que puede proyectar, codificar y procesar la información (Morin, 1981: 164). Los sistemas cerrados están abocados a la pérdida progresiva de la organización, que les conduce al caos.

Una cuestión importante, relacionada directamente con el carácter cerrado o abierto de los sistemas, es la del **papel del observador** y, en definitiva, la del problema del conocimiento. La descripción en la cual concuerdan diversos observadores remite a una realidad objetiva exterior, pero, inversamente, la misma descripción remite a las categorías mentales y lógicas. Diríamos que la realidad exterior al observador puede ser tratada como multiplicidad de sistemas, dependiendo de los intereses, decisiones y elecciones del observador<sup>19</sup>. Según cómo sea la intervención del observador en la definición del sistema, los sistemas pueden ser clasificados, de acuerdo con Morin (1981: 166), en cinco tipos:

- Sistema: si tiene autonomía y emergencias con relación a lo que le es exterior.
- Subsistema: si está integrado y subordinado a otro sistema.
- Suprasistema: sistema que controla a otros sistemas, pero sin integrarlos en él.
- Ecosistema: el conjunto sistémico cuyas interrelaciones e interacciones constituyen el entorno del sistema.
- Metasistema: sistema resultante de las interrelaciones de dos sistemas anteriormente independientes.

La constancia de una forma en los sistemas abiertos presupone un flujo de materia/energía/información que, lejos de destruir el sistema, contribuye a mantener su existencia y su organización. Es precisamente la detención del flujo lo que entraña la degradación y la ruina del sistema. Ese mantenimiento de la existencia y de la organización a nivel global, aunque vivan dentro de la inestabilidad y el desorden, se denomina «estado estacionario de no-equilibrio» (*steady state*) (Morin, 1981: 218). A partir de esta constatación, nos podemos plantear la pregunta sobre cómo la estabilidad está unida al cambio.

El **estado estacionario**<sup>20</sup> nace y se mantiene del movimiento recursivo de los componentes que generan la organización y de las propias formas de renovación de los

19 «Así, el sistema requiere un sujeto que lo aísla en el bullicio polisistémico, lo recorta, lo califica, lo jerarquiza. No sólo remite a la realidad física en lo que esta tiene de irreductible al espíritu humano, sino también a las estructuras de este espíritu humano, a los intereses selectivos del observador/sujeto, y al contexto cultural y social del conocimiento científico» (Morin, 1981: 167). En nuestro contexto, sería exacto recordar que la definición de los sistemas no puede escapar a la prueba de Gödel y, por tanto, los límites para sistemas abiertos se establecen por razones metodológicas siempre modificables desde un metalenguaje, en expresión de Carnap (Wilden, 1979: 126).

20 Es denominado por Von Bertalanffy, «estado uniforme» (*"Fließgleichgewicht"*) y posee la característica de realizar trabajo y mantenerse separado del equilibrio verdadero, añadiendo que «permanece constante en composición, pese a continuos procesos irreversibles, importación y exportación, constitución y degradación» (1980: 147).

constituyentes. Un sistema abierto nunca puede dejar de importar recursos si quiere mantenerse estable. Sólo la acción constante puede estabilizarlo. El estado estacionario es el primer estado de un sistema abierto. Desde este punto de vista sistémico resulta inapropiado utilizar las nociones termodinámicas o mecánicas de equilibrio para referirnos a dicho estado estacionario. En sentido termodinámico, el equilibrio es la muerte, la desorganización, el caos, el desorden. Reparemos en que el equilibrio termodinámico como ausencia de flujo nos lleva al sistema cerrado<sup>21</sup>. El cambio de todo sistema es degenerativo, conduce al equilibrio. En sentido mecánico, el equilibrio es el estado de reposo resultante de la igualdad de fuerzas antagonistas. El cambio proviene del exterior y produce un cambio en los componentes, pero el resultado sigue siendo igual a cero. En sentido procesal, que complementa el sentido mecánico, el equilibrio es el restablecimiento del estado anterior frente a una modificación operada desde el exterior, y el cambio es la alteración del equilibrio preexistente (Buckley, 1982: 25). La construcción más elaborada es la de Pareto (1980: 75-82), y a partir de él se iniciará un movimiento que culminará en Parsons (1966), Homans (1968) y Sartori (1987).

En la base del modelo mecánico-procesal podemos identificar la idea básica de homeostasis, como constancia de una forma estática, independiente del tiempo y denominada «equilibrio estacionario» por Von Bertalanffy; así como la idea de homeorresis, como constancia de una forma dinámica o desarrollo con referencia a un ciclo temporal (1980:127, 131). Ambas ideas desconocen el carácter morfogenético de los procesos sociales, es decir, que hacen desaparecer la generación del desorden de nuestra vista y deja de lado la clasificación de los procesos diacrónicos que planteó Anthony Wilden (1979: 134). Su propuesta incluye tres tipos de cambio: **homeorresis, homeogénesis y morfogénesis**. Los dos primeros, junto con la homeostasis, que genera el estado estacionario, pertenecen a la **morfostasis**.

El estado estacionario comporta, por tanto, la idea de regulación por medio de bucles recursivos<sup>22</sup>. Esta regulación espontánea ha sido descubierta y completada gracias a la regulación cibernética, que ha introducido dispositivos informativos para detectar y anular el error. Es lo que se ha denominado **retroalimentación negativa** u **homeostasis**, término introducido por Walter B. Cannon. Este autor llegó a la conclusión de que

«las condiciones constantes mantenidas en el cuerpo pueden denominarse *equilibrios*. No obstante, esta palabra ha llegado a tener un significado más o menos exacto en su aplicación a estados fisicoquímicos relativamente simples, a sistemas

21 Von Bertalanffy constata cierta semejanza entre los auténticos equilibrios en sistemas cerrados y los «equilibrios estacionarios» en sistemas abiertos: «el sistema, tomado en conjunto y considerado en sus componentes, se mantiene constante en ambos sistemas» (1980: 129).

22 El bucle es un proceso genésico, genérico y generador. Es genésico porque convierte el desorden en organización. Es genérico y generador porque hace circulares los procesos irreversibles sin destruir la irreversibilidad, creando continuamente la totalidad sistémica (Morin, 1981: 215).

cerrados, donde las fuerzas conocidas están contrapesadas. Los procesos fisiológicos coordinados que mantienen la mayoría de los estados permanentes del organismo, son tan complejos y tan peculiares de los seres vivos... que he sugerido para dichos estados una designación especial: *homeostasis*. La palabra no implica fijeza, inmovilidad, estancamiento: significa una condición que puede variar, pero que es relativamente constante» (Cannon, 1939: 20 y 24).

La homeostasis, por tanto, es el proceso básico del estado estacionario e implica la resistencia a la corrupción y a la degeneración, que se manifiesta en los sistemas abiertos como capacidad para regenerarse y producir sus propios constituyentes.

Sin embargo, aunque el concepto de homeostasis sobrepasa el de equilibrio, se revela insuficiente para comprender el cambio más allá de la regeneración y producción de los propios constituyentes del sistema, tal como había apuntado ya Von Bertalanffy y subraya Cotarelo (1979: 67). Es así, porque dicho concepto no es capaz de dar cuenta de la temporalidad de los fenómenos, de su desarrollo, de los procesos de aprendizaje, de las reestructuraciones internas y de los hallazgos combinatorios de las soluciones. Además, no permite distinguir si la abertura es a la energía, a la información o a ambas, y tampoco posibilita identificar los grados de flexibilidad sistémica. En definitiva, es ciego para ver cómo trabaja su opuesto, la retroalimentación positiva. Esta ceguera ya fue apuntada por Karl Deutsch (1956: 161-162) en su crítica al modelo orgánico y reafirmada en el análisis de A. Wilden (1979: 140-150). En este sentido, la conclusión de Cotarelo<sup>23</sup> está superada, puesto que la retroalimentación positiva no conduce solamente a la destrucción sino también al desarrollo, los ciclos, la evolución y la revolución, eso sí, a condición de no hablar de «sistemas mecánicos». Además, la dualidad Parménides/Heráclito, explicativa de la identidad sistémica, no se soluciona incorporando los conceptos de equilibrio y de cambio, puesto que ya estaban dados, sino combinando los dos tipos básicos de retroalimentación (Wilden, 1979: 261, 282).

Junto a la retroacción negativa se despliega la retroacción positiva. Es la ruptura de la regulación negativa. En vez de estabilizar y corregir el error lo amplifica, lo acentúa, lo acelera. Aumenta las desviaciones y, en definitiva, la desorganización. Es la forma desencadenante de la desviación. Posee la virtualidad de crear nuevas formas (morfogénesis). Es la potencia que rompe la estabilidad en dos sentidos: **hacia la destrucción y hacia la creación de complejidad**. Operando de esta segunda manera lleva a los procesos evolutivos y

---

23 «Los sistemas mecánicos sólo pueden estar en equilibrio (por medio de la retroalimentación negativa) o dirigirse a su destrucción (por medio de la retroalimentación positiva), pero las organizaciones humanas conocen otras posibilidades de las cuales los procesos de retroalimentación escasamente pueden dar cuenta (como, por ejemplo, las revoluciones y contrarrevoluciones en el curso de la vida política de los pueblos)» (1979: 60).

a los saltos revolucionarios. En el sentido cibernético, si en la retroacción negativa se trata de detectar el error para corregirlo, en el caso de la retroacción positiva ocurre lo contrario: el error se amplía, bien sea en un sentido destructivo o constructivo. Los sistemas abiertos viven utilizando de modo permanente esos dos instrumentos poderosos de su organización. Con la cibernética hemos llegado a ser conscientes de la pura espontaneidad organizativa, que lleva a la autoorganización de los sistemas como si tuvieran un centro decisorio, que actúa con arreglo a fines; y, a la vez, también somos conscientes de la posibilidad de ejercer nuestra propia dirección en los procesos sistémicos. Es la diferencia que propone Buckley:

«Denominamos *dirigidos* hacia metas, y no simplemente *orientados* hacia metas, a los sistemas controlados por retroalimentación, ya que su conducta está dirigida por las desviaciones respecto del estado mismo de la meta, antes que por cierto mecanismo interno predeterminado que apunta a ciegas» (1982: 87)<sup>24</sup>.

### **La causalidad compleja**

La teoría de sistemas ha tenido que elaborar y enriquecer el viejo concepto de causa heredado de la ciencia clásica<sup>25</sup>, a la par que se hacía imposible para ella continuar trabajando con las nociones de sujeto/objeto y abierto/cerrado. La idea elemental del concepto clásico de causa es que las mismas causas producen los mismos efectos. Las ideas sobre la retroacción afectan sobremanera al concepto de causa, que es simple, anterior y exterior. La organización sistémica *crea una endocausalidad*<sup>26</sup>, *no reductible al juego normal o clásico de causas y efectos. Se puede decir que existe una convivencia compleja entre una causalidad interior*<sup>27</sup> *y otra exterior. En este juego complejo podemos determinar las siguientes posibilidades:*

#### *A. Dominio de las causas externas sobre la endocausalidad o causas internas*

Nos encontramos dentro los supuestos clásicos de la relación causa/efecto. La agresión externa (causa) produce el efecto de destruir el balance de intercambios entre el sistema y el medio. Ese balance es el equilibrio, como igualdad de fuerzas, en el modelo mecánico de

---

<sup>24</sup> Las cursivas son del autor.

<sup>25</sup> Para un repaso pormenorizado a ese desarrollo se pueden consultar: (Aracil, 1986); (Ashby, 1977); (Buckley, 1977); (Von Bertalanffy, 1980); (Ibáñez: 1985); (Morin, 1981, 1983, 1988); (Wilden, 1979).

<sup>26</sup> La endocausalidad «es la causalidad generativa interior» (Morin, 1981: 305).

<sup>27</sup> Es la endocausalidad en la terminología de Morin. Nosotros tomaremos este término por comodidad, pues creemos que no enturbia la claridad conceptual sino que la aclara.

sistema. La endocausalidad no es capaz de hacer frente a esa intrusión con su organización. El movimiento recursivo de los componentes que crean la organización se rompe. El medio destruye la organización y, por lo tanto, desequilibra el balance del sistema con el medio. El desorden se apodera del sistema. La inestabilidad resultante puede conducir a un nuevo balance entre el sistema y el medio o a la incorporación del sistema al medio. Esta relación causal nos sirve para explicar mecánicamente los estados de permanencia/estabilidad, como igualdad/desigualdad de fuerzas entre el medio y el sistema.

### *B. Dominio de la endocausalidad sobre las causas externas*

Tenemos dos supuestos en este caso: cuando una misma causa produce efectos diferentes o divergentes y cuando distintas causas producen los mismos efectos.

#### **a) Misma causa, efectos diferentes**

La endocausalidad es capaz de anular el efecto de la causa exterior, invertir el efecto de la causa exterior o producir el efecto contrario, por medio de la retroalimentación negativa. La capacidad de regulación del sistema impide que la causa exterior traspase el sistema, con lo cual se mantiene el mismo estado o grado de organización. En el segundo caso, se hace necesario variar el estado para conservar la pauta normal de funcionamiento.

Si la organización sistémica utiliza la retroalimentación positiva, el efecto de la causa exterior es amplificado, con lo cual el sistema es conducido a su ruina, a una transformación o a una morfogénesis: desaparece, cambia el grado de organización o se crea una nueva organización.

#### **b) Distinta causa, efectos similares.**

Utilizando la retroalimentación negativa, bajo control informativo, el sistema continúa persiguiendo el mismo fin, pero con diferentes estrategias, aunque existan distintas causas exteriores que se opongan al fin. Es una forma de anularlas. Lo mismo sucede cuando varios sistemas pretenden idéntico fin. A esta relación se la ha denominado equifinal<sup>28</sup>.

Si las causas exteriores distintas no se oponen al fin perseguido, se puede utilizar la retroalimentación positiva para acelerar la consecución del mismo, con lo cual no hace falta cambiar ningún elemento, estructura o relaciones de estructuras.

---

28 Por ejemplo, Wilden ha definido la equifinalidad como «un estado final que puede ser alcanzado a partir de diferentes estados iniciales y/o adoptando direcciones diferentes» (1979: 250).

La causalidad exterior puede obedecer a multitud de orígenes y tener distintas características, pudiéndose establecer, por lo tanto, varias tipologías y clasificaciones. La endocausalidad obedece a la retroacción y sólo puede ser de dos tipos: negativa o positiva. **La organización del sistema las puede combinar en distintos grados, tanto hacia el interior del sistema como hacia el exterior del mismo.** Por ello,

«comporta un principio de incertidumbre: ni el pasado, ni el futuro pueden ser inferidos del presente. Ya no puede haber explicación del pasado asegurada ni futurología arrogante: se puede, se debe, construir escenarios posibles e improbables para el pasado y el futuro» (Morin, 1981: 308).

En fin, podemos resumir de forma sintética el despliegue de la **causalidad compleja** utilizando las palabras de Jorge Wagensberg:

«la complejidad del sistema (C) menos su capacidad de anticipación (A) no es sino la información que el comportamiento del entorno provee sobre el comportamiento del sistema. Y en sentido inverso: la incertidumbre de un entorno (I) menos su sensibilidad (S) no es sino la información que el comportamiento del sistema provee sobre el comportamiento del entorno. Pues bien, una segunda ley fundamental establece que ambos mensajes contienen idénticas cantidades de información<sup>29</sup>. Se trata de una fuerte ecuación<sup>30</sup> que rige el cambio del mundo con respecto a cualquiera de sus partes. Una perturbación en un término de la ecuación requiere la inmediata readaptación de los otros tres. Si, por ejemplo, aumenta la incertidumbre del entorno, entonces el sistema debe aumentar su complejidad (!), esmerar su capacidad de anticipación (!! ) o inhibir su efecto sobre el entorno (!!!). Hay cuatro términos para jugar y una ley que respetar. Cuando ello ocurre, cuando en la dialéctica sistema-entorno se sortean todas las dificultades y se consigue no violar la ley fundamental, entonces decimos que hay *adaptación*. Desde el punto de vista del sistema diríamos que éste reajusta su estructura interna para seguir siendo compatible con su ambiente. El sistema se adapta (...). Cuando ello no es posible, cuando una perturbación (fluctuación) en uno de los términos no puede ser absorbida por una respuesta de los otros tres, la adaptación se rompe y el sistema entra en crisis. El sistema entonces, o bien se extingue, o bien cambia bruscamente a otra (nueva, imprevisible) estructura, se autoorganiza en clara rebelión contra su entorno. Sobreviene, diríamos una *catástrofe* (bifurcación). Y el nuevo sistema puede ser, si encuentra la forma de ser compatible con la recién establecida identidad fundamental, un sistema *bueno*. Y la historia continúa. Se trata, de nuevo, de la misma esencia del cambio. Anótese la identidad fundamental, pues un hombre o un conjunto de hombres es un sistema que intercambia masa, energía e información con el resto del mundo» (1985: 48-49).

29 Demostrado, por ejemplo, por Michael Conrad (1983).

30 La ecuación con la notación señalada de los términos es:  $C - A = I - S$ .

Desde los presupuestos anteriores, el cambio se nos presenta en varios planos sistémicos, dependiendo de su grado de sistemicidad interna (elementos, interrelaciones, organización, todo) y externa (sistema, subsistema, suprasistema, ecosistema, metasistema). Ambos, a su vez, pueden interrelacionarse, a través de la causalidad compleja, y dar lugar a los procesos morfostáticos y morfogenéticos.

Esta visión del enfoque sistémico, con las referencias específicas a los procesos teleonómicos, evolutivos, de estabilidad y de cambio, nos permitir resolver la pertinencia y virtualidad del enfoque sistémico, así como, completar y considerar con mayor amplitud el modelo sistémico propuesto en la Ciencia Política por David Easton, que es, a su vez, la propuesta de una teoría especial. También, nos ayuda a iniciar un descenso a una ciencia particular y a especificar el contenido del «cambio» con la determinación de lo «político».

## SEGUNDA PARTE: EL ENFOQUE SISTÉMICO EN CIENCIA POLÍTICA

Está perfectamente reconocido que el enfoque sistémico en la Ciencia Política tiene como principal valedor a David Easton y su obra, pero no se reduce exclusivamente a sus trabajos. Otros nombres importantes, como Kaplan, Beer, Deutsch, Almond, Coleman, también están asociados a esta perspectiva<sup>31</sup>.

El análisis sistémico eastoniano «se funda sobre las premisas generales que se indican a continuación. Únicamente las dos primeras necesitan compartirse con otros modos de análisis que giran en torno al concepto de «sistema» como eje principal. 1. *Sistema*: es útil considerar la vida política como un sistema de conducta. 2. *Ambiente*: un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de él. 3. *Respuesta*: las variaciones en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar como esfuerzos alternativos constructivos o positivos, realizados por los miembros del sistema para regular o hacer frente a la tensión procedente tanto de fuentes ambientales como internas. 4. *Retroalimentación*: la capacidad de un sistema para subsistir frente a la tensión está en función de la presencia y naturaleza de la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que adoptan las decisiones» (Easton, 1982: 47-48).

Easton está de acuerdo con el enfoque sistémico general aplicado a diversas ciencias particulares y, en concreto, al utilizarse dos conceptos básicos: sistema y medio o ambiente. Cuando se hace referencia al sistema se está pensando en elementos interrelacionados, observables a través de su comportamiento (Bertalanffy, 1980: 54 y ss). La observación establece una distinción o selección teórica en el complejo de elementos, que sirve para

---

31 (Roiz, 1980: 148-149); (Vullierme, 1989: 94).



responder a las preguntas que el investigador se hace sobre dicho complejo. Cuando discurrimos sobre el medio, se entiende que existe un «afuera» del sistema, que es posible observar los límites del sistema, más allá de los cuales está el medio. También es concebible la observación de ciertos intercambios<sup>32</sup> de dentro hacia afuera y viceversa, a través de los límites del sistema. Esto significa que el sistema es abierto<sup>33</sup>.

La característica de **sistema abierto** presupone que podemos distinguir un sistema de un medio, mediante unos límites o fronteras. Sin embargo, el presupuesto puede ser objeto de alguna crítica y, por ello, para seguir adelante con paso firme, debemos tratar de responder a dos de esas críticas. Ambas tienen que ver con la capacidad para identificar un sistema político y, como consecuencia de la respuesta que se obtenga, influyen en el tratamiento de la permanencia y el cambio, que es uno de nuestros objetivos centrales. En el primer caso, es preciso delimitar el sistema político de un sistema político particular; y en el segundo tenemos que ubicar el sistema político en el conjunto polisistémico<sup>34</sup>.

Nuestra siguiente tarea es aclarar las dos críticas mencionadas para después entrar de lleno en el desarrollo conceptual del objeto de nuestra tesis.

### **A. El sistema político «general» y «particular»**

La conducta política es un conjunto de interacciones constitutivas de un sistema abierto, que está expuesto a las influencias procedentes de los sistemas ambientales. Si podemos hacer referencia a un sistema así, es porque sus interacciones son repetitivas en el tiempo. Esta subsistencia de las interacciones nos da la ocasión para interrogarnos sobre la permanencia y el cambio. ¿Por qué y cómo es posible que una conducta política subsista o cambie? Easton se encuentra preocupado por la subsistencia del sistema político y los críticos lo han señalado como un defecto en su enfoque. En honor a la verdad, creo que su preocupación está perfectamente justificada. Si la conducta política o el sistema político no fuesen identificables, nuestro objeto de estudio se desvanecería, al igual que le ocurriría a otras ciencias. ¿Qué sería de los economistas si no encontrasen alguna forma de sistema económico? No podrían hablar de la economía o de la conducta económica. Desde este ángulo, el sistema político aparece ante nuestros ojos una y otra vez; miremos hacia donde miremos encontraremos la conducta

---

32 Los intercambios entre el sistema y el medio son de materia, energía e información. Estos últimos son los que configuran las características típicas de los sistemas sociales a través de los códigos de comportamiento (Buckley, 1982: 77 y ss).

33 Esta característica se extiende a todos los sistemas desde el descubrimiento de la segunda ley de la termodinámica. Si los sistemas reales fuesen cerrados su único estado posible sería el caos, que equivale a la «muerte» del sistema o desorganización, con lo cual deja de ser tal. Sin embargo, esto no impidió que la mecánica clásica se desarrollase bajo el supuesto de los sistemas cerrados.

34 Planteado en la primera parte al exponer la clasificación de Morin.

política. Si es así, cómo es posible que encontremos a cada paso la conducta política. Es necesario explicar la subsistencia, no así el cambio, que no significaría más que la desaparición. Este es el nivel más general o comprensivo para aproximarse al sistema político.

Cuando Easton pasa a centrarse en la subsistencia, precisamente, se enfrenta con elementos menos abstractos, que sí implican hablar de cambio, aunque no del tipo de sistema político. Por ejemplo, cuando el sistema político sufre la presión del medio y ésta opera a favor de su destrucción, ¿qué hace el sistema? La respuesta a este interrogante implica detener la presión exterior o dejarla que actúe por su cuenta. La segunda opción sería posible, pero conduce a la desaparición del sistema político. Por lo tanto, interesa más la respuesta a la primera opción, y en ésta, el sistema siempre actúa en el sentido de mantenerse invariante o de mantenerse modificándose. A veces utilizará una respuesta y a veces otra. Como diría Kant, sólo lo podemos averiguar de forma empírica. La resolución de tal cuestión será un intento de aclarar los niveles conceptuales de la propuesta eastoniana, admitiendo en parte las críticas de conservadurismo que ha recibido.

Una de las respuestas fue desarrollada en los años 1974-76, por Ruiz-Rico (1974, 1976). Consideraba que el esquema eastoniano estaba diseñado para analizar el sistema político en general y que podía ser aplicado a los sistemas particulares, siempre y cuando las asignaciones autoritarias fuesen dotadas de contenido y forma (Ruiz-Rico, 1974: 32).

Estos dos niveles son los responsables de los malentendidos teóricos que se han introducido a lo largo del tiempo, cuando se ha pretendido emplear el esquema sistémico para analizar el problema de la persistencia y el cambio. Las aclaraciones que hacía al respecto Ruiz-Rico son elocuentes y nosotros las suscribimos:

«En principio puede parecer paradójico que los sistemas políticos tengan siempre la capacidad de responder con éxito a las perturbaciones que amenazan desplazar las variables esenciales más allá de su margen crítico de funcionamiento. La paradoja se salva desde el momento en que quien puede responder con éxito es el sistema político, no *un* sistema político. Lo que implica es que una de las posibles respuestas para que persista el sistema político sea el cambio de «un» sistema político (particular) (concretamente el que se diera en ese momento). Easton lo advierte claramente "Si pasamos (...) al nivel más general de un sistema, es decir, aquél en que sólo nos interesaría la existencia de medios para establecer asignaciones autoritarias --lo que podemos llamar procesos vitales fundamentales de un sistema político-- la persistencia frente al cambio en otros niveles es perfectamente plausible". Vistas las cosas desde esta perspectiva, es obvio, no que todo sistema tenga la posibilidad de responder con éxito, sino que todo sistema necesariamente responde con éxito, entre otras cosas, porque el éxito, en este caso, significa aseguramiento de las variables esenciales (adopción y ejecución de asignaciones

autoritarias) y la existencia de tales variables esenciales es, según Easton, prerequisite funcional de toda vida política (y social). En ese caso, la contradicción aparece en otro plano, porque ¿cómo cabe pensar entonces que el sistema se derrumba? Ya vimos la dificultad que implica hablar de desaparición total de un sistema intentando tener algún punto de referencia empírica, salvo que por derrumbamiento o desaparición total se entienda cambio del sistema como totalidad, y cambio como totalidad sólo tendría sentido referido a sistemas particulares. En el nivel más general de lo que él llama sistema político se trataría sencillamente de una estrategia para la persistencia del sistema» (1974, 39).

Sin embargo, cuando descendemos de nivel teórico, a los sistemas concretos,

«ya no ocurre lo mismo. Habrá acontecimientos que contribuyan al automantenimiento, otros que, mediante cambios secundarios, conduzcan a la persistencia. Finalmente, los habrá (y aquí el dato básico) que contribuyan a la destrucción del sistema (particular) como un todo, aunque, mirado desde otro plano, sea ésta la operación que permita perpetuar alguna suerte de sistema político» (1974: 43).

Con las palabras de Ruiz-Rico la tipificación lógica del sistema surge con claridad. No pensamos que sea necesario insistir en ello.

## **B. El sistema político y su ecosistema**

En este momento se plantea la duda de dónde ubicar el sistema político, e indisolublemente ligado a ello, se encuentra la definición del sistema y el medio. Podemos decir que dependiendo de cómo definamos el sistema político, lo tendremos que situar en un contexto u otro. Pero demos un paso más y expliquemos, con palabras de Ramón Cotarelo, el problema:

«es claro que la distinción entre sistema y medio, a tenor de toda la exposición anterior, resulta convencional, subjetiva e hipotética. Pero no lo puede ser tanto que haga coincidentes dos medios para dos sistemas que no lo son. En términos más claros: el medio del sistema político en sentido estricto (poderes públicos) son los ciudadanos sobre los que actúan tales poderes públicos. Pero, al mismo tiempo, resulta que al conjunto de los ciudadanos y de los poderes públicos en sentido estricto volvemos a llamar sistema político. Ahora bien, ¿cuál es, entonces, el medio de este sistema político? Evidentemente no puede ser otro que los propios ciudadanos. Es decir, resulta que los ciudadanos, políticamente considerados, constituyen, al mismo tiempo, el sistema y el medio del sistema. La indeterminación no puede ser mayor. Se nos dice entonces, a los efectos de eliminar la confusión, que lo que sucede es que el sistema político se halla inmerso en un medio en el que se dan

otros subsistemas, como el subsistema económico, etc. Con ello, lo que se pretende es hacer pasar la parte por el todo con el fin de ocultar el hecho de la indeterminación. Si existen subsistemas (y la trampa está aquí, en ese «sub» injustificable; habría que decir «otros» sistemas, puesto que al político no le llamamos «subsistema») lo más que puede suceder es que les ocurra lo mismo que al sistema político, o sea, que se de una confusión entre el sistema y su propio medio» (1979: 127-128).

La objeción planteada requiere, a su vez, precisar lo siguiente:

En primer lugar, no se trata de individuos o ciudadanos, sino de sus conductas, que teóricamente se fragmentan para delimitar un objeto de conocimiento. Si decimos que el medio son los individuos como ciudadanos (sujetos de derecho), sólo una parte de su comportamiento tiene que ver con la conducta política. Esta parcela de la conducta es sistema político y no sistema económico, religioso, biológico, etc. El resto de la conducta no es calificada como política y, por tanto, a los efectos del análisis pasaría a formar parte del contexto<sup>35</sup>.

En segundo lugar, el sistema político está en un contexto que es un ecosistema. Tal y como se señala al final de la cita de Cotarelo, la delimitación conceptual no puede establecerse entre sistema y subsistema. Easton siempre habla de ambiente en el cual se encuentran otros sistemas, no subsistemas, aunque en la traducción del *Esquema para el análisis político* se desliza la «confusión» cuando se habla de «subsistemas de la sociedad». Hablar de sistemas sociales no es lo mismo que hablar de sistemas intra o extra societales, pues en caso contrario estaríamos confundiendo el nivel lógico de aproximación al objeto de conocimiento. Otra situación sería cuando en una sociedad la conducta política autónoma y con características propias subordina e integra otros tipos de conducta, con lo que éstos pasarían a ser tratados o deberían ser tratados conceptualmente para evitar la confusión de tipos lógicos, como subsistemas del sistema político, que se identificaría con la sociedad. El caso extremo aparece en los llamados sistemas totalitarios: toda la conducta del individuo queda subordinada a su papel político o a la ubicación de dicho papel en la jerarquía que genera.

Una vez aclaradas las dos críticas, es preciso continuar nuestro trabajo. Recordaremos que, al tratar el concepto de sistema, vimos que se componía de un complejo de elementos, de unas relaciones entre ellos y un comportamiento dinámico desplegado en un contexto o medio. En éste, se comprendían también unos elementos significativos que mantenían unas relaciones con el sistema y que influyen, en mayor o menor grado, en la marcha de los acontecimientos del sistema. Por tanto, nuestra tarea consiste en establecer conceptualmente

---

35 Esta posición metodológica eastoniana es similar a la sostenida por Max Weber (1978: 53).

cuáles son: a) **los elementos básicos del sistema político**; b) **las relaciones en el tiempo entre los elementos del sistema político**; c) **los elementos del medio en que se inscribe el sistema político**; d) **las relaciones entre el sistema político y el medio en el tiempo**.

### C. Los elementos del sistema político.

¿Qué elementos componen un sistema político? En un primer momento, podemos tener en cuenta la información procedente de la historia y de los hechos actuales de la vida política, lo cual nos llevaría a considerar un listado de elementos que, en cierta forma, se hace interminable. Indudablemente, esto es así porque los puntos de vista y la organización de los hechos no parecen tener un límite definido de antemano, aunque es posible que la división del conocimiento en disciplinas ponga algún límite, así como los métodos de las ciencias sociales.

Volviendo a nuestro primer problema, ¿qué criterios nos ofrece la metodología sistémica? Repasaremos la propuesta de David Easton.

La primera consideración sobre los elementos de un sistema político implica responder a la siguiente pregunta: ¿cómo podemos distinguir los elementos políticos de los no políticos? Easton nos dice que los elementos políticos son, para cualquier sistema dado, aquellos cuyas interacciones hacen posible la distribución o asignación obligatoria<sup>36</sup> de valores para la sociedad (Easton, 1982: 79)<sup>37</sup>. Este criterio comprende varios conceptos, que es conveniente describir.

a) Las **interacciones** entre los distintos actores de la realidad social sólo llevan el carácter «político» si su función principal es establecer asignaciones obligatorias de valores. Puede haber elementos que tengan otras funciones al mismo tiempo, pero su significación sólo depende de la función de distribuir los valores con obligación para la sociedad. La determinación de cuáles son interacciones políticas y cuáles no lo son, depende de qué entendamos por distribución obligatoria y por valores. Cuando podemos abstraer del conjunto de interacciones de los actores aquellas que son políticas, estamos en presencia de un rol político. Es una conducta o un conjunto de acciones, entre las múltiples posibles, «más o

36 Cotarelo ya aclaró (1979:120) que la traducción inglesa era «infeliz» al utilizar el término «autoritariamente», pues las connotaciones del mismo en español no fijan correctamente la idea eastoniana, que implica una distribución de valores «con obligación» para la sociedad.

37 Este criterio es insuficiente para Almond. Considera la noción weberiana de Estado como básica para identificar los elementos políticos, y la hace extensiva a todas las sociedades donde opera la amenaza o el uso de la fuerza de forma más o menos legítima para obtener obediencia (Almond y Powell, -1966-1981: 59-63). Además, convierte esa definición en funciones de integración y adaptación (Almond y Coleman, 1970: 1-64). La delimitación del objeto -la política- nos mantiene en un debate permanente y cambiante que nos permite descubrir nuevos caminos desde distintas posiciones metodológicas y enriquecer nuestro acervo de conocimientos. Fruto recientísimo entre nosotros es el trabajo de Monedero en el que plantea una deconstrucción de la definición weberiana (2009: 210-211) que abre nuevos horizontes sobre la delimitación del objeto.

menos directamente relacionadas con las asignaciones autoritarias de valores en la sociedad» (Easton, 1982: 89). Todas aquellas personas que en una sociedad desempeñen roles políticos son miembros del sistema político. Esto no impide que puedan desempeñar otros roles distintos. Cuando en una sociedad se mencionan distintos roles, estamos ante un determinado grado de diferencia estructural en ella. En este supuesto, los diversos conjuntos de roles forman múltiples sistemas sociales, y el conjunto de roles políticos se puede distinguir por una serie de propiedades, según Easton. En concreto, para una alta diversidad estructural de roles, que se corresponde con nuestra sociedad contemporánea, los roles políticos se pueden observar si aparecen las siguientes propiedades: «1) el grado en que los roles y actividades políticas se distinguen de otros roles y actividades o, por el contrario, el grado en que estén insertos todos en estructuras limitadas, como la familia o los grupos de parentesco; 2) el grado en que los que desempeñan roles políticos formen un grupo aparte en la sociedad y tengan sentido de solidaridad interna y cohesión; 3) el grado en que los roles políticos adoptan la forma de jerarquía, discernible de otras jerarquías fundadas en la riqueza, el prestigio y demás criterios no políticos; 4) el grado en que los procesos de reclutamiento y los criterios de selección de quienes desempeñan roles políticos difieran de los correspondientes a otros roles» (1982: 104-105).

b) La **distribución obligatoria** existe «cuando las personas que hacia ella se orientan se sienten obligadas por ella» (Easton, 1971: 132)<sup>38</sup>. Sabemos que pueden existir varias formas de hacer efectiva la distribución obligatoria, según sea la cantidad de sujetos (todos o algunos) y de objetos a repartir (todos o algunos), en este caso valores, y el modo de hacer el reparto (privar/negar o dar/dejar). Que la asignación sea obligatoria para la sociedad puede deberse a varias razones, entre las cuales, señala Easton, se pueden considerar las siguientes: el temor al empleo de la fuerza, la sanción psicológica, el interés, la tradición, la lealtad, el sentido de la legalidad o de la legitimidad (1971: 129 y ss).

c) **Los valores** son objetivos o principios que fijan los límites a las interacciones con forma de distribución obligatoria (Easton, 1979: 193). Nos dicen qué interacciones son prescritas como obligatorias en relación con objetos específicos. Sólo cuando bajamos de nivel de abstracción podemos comprobar las múltiples posibilidades que encierra el término.

d) **La sociedad** hace referencia, en general, al conjunto de destinatarios de la distribución obligatoria, aunque los efectos se dirijan exclusivamente a unos pocos. Dicho de otra forma: la sociedad está formada por individuos a los cuales afectan las medidas adoptadas de forma directa o indirecta, según las actividades que realicen (Easton, 1971: 134).

Con la consideración anteriormente expuesta, obtenemos el fundamento para emplear el concepto de sistema político. Ahora, debemos añadir algunas notas más, para seleccionar los

---

38 Similar definición en el Esquema para el análisis político (1982: 80).

elementos de sistemas políticos concretos.

Cuando identificamos un conjunto de roles que realizan asignaciones obligatorias de valores, nos hallamos ante el sistema político. Al partir de este punto, entendemos que una sociedad necesita dicha función para sobrevivir como tal, de lo contrario podría prescindir de ella. Si la asignación obligatoria de valores es necesaria para sobrevivir, sólo puede actuar dentro de un margen. Esto significa que el sistema tiene un tipo de conducta característica que «dependerá de la capacidad del sistema para adjudicar valores en la sociedad y lograr su aceptación» (Easton, 1982: 138). Sin la existencia de esa conducta no hay sistema político alguno. Todo sistema político lleva consigo, por lo tanto, dos variables esenciales; por un lado, la adopción y ejecución de decisiones, y, por otro, su aceptación con carácter autoritario u obligatorio por la sociedad.

Cada sistema concreto tendrá un modo de funcionamiento específico según las dos variables esenciales, que nos permitirá saber si permanece, cambia o desaparece. Esas dos variables esenciales las podemos dividir, según Easton, en tres componentes básicos que son la **comunidad política, el régimen político y las autoridades** (1982: 137-141) cuando nuestro interés nos conduzca a preguntarnos cómo los recursos y las energías de la sociedad son movilizadas y orientados por el sistema político para alcanzar los objetivos y las metas fijadas, con lo cual, podremos determinar cómo los miembros establecen la dirección en la que se debe mover el sistema. O, también, es posible dividirlos en **demandas** al sistema político, **procesamiento de demandas** y emisión de **productos**, si nos interesa analizar cómo son resueltas las diferencias entre los miembros del sistema político (Easton, 1979: 153). Hay que decir, aunque resulte obvio, que la transmisión del modelo eastoniano se ha focalizado en este esquema y su reducción a las demandas-productos, olvidándose del procesamiento y los apoyos, que necesitan la especificación de los componentes básicos.

De las dos formas anteriores de considerar el sistema político, nos interesa más la primera, es decir, aquella que utiliza como componentes la comunidad política, el régimen político y las autoridades. Entendemos que es más útil la visión de esos componentes para hacer un análisis del cambio político, si bien se puede combinar perfectamente con la segunda forma para demostrar nuestras hipótesis, como veremos más adelante.

Por consiguiente, los elementos de un sistema político son tres conjuntos de interacciones que forman **la comunidad política, el régimen político y las autoridades**, con una serie de relaciones entre ellos y con el medio.

Estos elementos o componentes tienen un significado y pueden ser analizados mediante su descomposición en una serie de factores, siguiendo la descripción teórica de David Easton.

El primer componente que vamos a describir es la comunidad política. Dicha comunidad está compuesta por un conjunto de individuos o **miembros**, cuya pertenencia o no

a dicha comunidad se encuentra delimitada en función de su participación o no en una misma división del trabajo político. La participación puede describirse en un continuo de actividad/pasividad. Cada sistema concreto provee de uno o más criterios para participar, tales como una definición legal, un criterio de sangre, territorial o cualquier otro (1979: 177-179).

La división del trabajo político puede generar dentro de la comunidad política cierta clase de estructuras, que son interrelaciones de roles individuales o combinaciones de roles llamados **reguladores estructurales de demandas**. Como su nombre indica, sirven para regular la variedad de demandas que se introducen en el sistema político desde el ambiente. Las formas más claras que adoptan son los partidos políticos, los sindicatos y otras asociaciones o grupos de presión o interés. Su posibilidad de existencia, una vez alcanzado por el sistema político un determinado grado de desarrollo a la altura del siglo XX, depende sobre todo de las normas del régimen (1979: 86 y ss).

Una comunidad política puede sufrir cambios si los elementos que originariamente formaban parte de ella cuestionan la división del trabajo político. Esto supone dejar de participar en dicha comunidad, más allá de la simple pasividad. La división del trabajo político no se mantiene si no existe un cierto **grado de cohesión** de los miembros. Tal cohesión permite a los miembros cooperar en el trabajo político y origina una identidad de pertenencia en los participantes. La medida de dicha identidad y grado de cohesión puede ser observada a través de distintas variables, por ejemplo, mediante dos de ellas identificadas por Easton: la emigración y los grupos separatistas (1982: 179-180). Pero también lo podemos hacer a través de la “cultura política” o los valores que apoyan de forma específica (manifestación a favor o en contra) o difusa (opinión/actitud a favor o en contra) a los componentes, los factores, las demandas, su procesamiento, los productos y los que están incorporados en el régimen político.

La comunidad política, por tanto, tiene dos factores principales a través de los cuales podemos identificarla: la definición de miembro y los reguladores estructurales. También podemos observar su permanencia y cambio por medio del grado de cohesión.

El régimen político es otro de los elementos del sistema. Aporta los valores, normas y estructuras de autoridad necesarias para procesar las demandas en productos. Los valores son principios y objetivos que delimitan la actividad política del sistema. Las normas son los procedimientos que especifican cómo procesar y ejecutar las demandas y resolver los conflictos. Las estructuras de autoridad son pautas mediante las cuales se distribuye y organiza el poder para adoptar y ejecutar decisiones obligatorias (1979: 193 y ss). Pueden subdividirse de varias formas. Por ejemplo, Morlino las divide en estructuras de decisión, ejecución, coerción y fiscales (1985: 39-40). El análisis concreto de un sistema político permite elegirlas con una multiplicidad de criterios siempre que se respete la condición



sistémica.

Por último, tenemos las autoridades, que son las personas que ocupan los roles en las estructuras de autoridad. Son elementos con capacidad para actuar como reguladores de las demandas (1979: 97-99). Es un componente descriptivo importante si se quiere analizar la micro política o las estrategias de los actores pero no hay que olvidar que están dentro de las estructuras de autoridad y suelen formar parte de los distintos reguladores estructurales, como los partidos políticos.

Para hacer el esquema más operativo podemos incorporar las variables que ha propuesto Lijphart para clasificar las democracias en mayoritarias y consensuales (2000) con lo cual obtendríamos dos aproximaciones macro a los elementos de un sistema político que se muestran en los siguientes CUADROS. En el primero hemos puesto el esquema de Easton, que no es el más conocido al desaparecer los inputs y los outputs del sistema con el medio. Sólo hace falta pintar con flechas las entradas y salidas (APARTADO “F”) y dentro del sistema entre los componentes y factores (APARTADO “D”).

#### **CUADRO I-EASTONIANO**

<b>SISTEMA POLÍTICO</b>	<b>COMPONENTES</b>		
	COMUNIDAD POLÍTICA	RÉGIMEN POLÍTICO	AUTORIDADES
<b>FACTORES</b>	MIEMBROS	VALORES: PRINCIPIOS/FINES	DECISORAS
	REGULADORES ESTRUCTURALES	NORMAS Y REGLAS	EJECUTIVAS
	GRADO DE COHESIÓN	ESTRUCTURAS AUTORIDAD	ASESORAS

Respecto al segundo lo único que hemos hecho es poner las variables de Lijphart en los cuadritos y unir régimen con autoridades porque éstas forman parte de las estructuras de autoridad y en términos macro (de variables) no se requiere su diferenciación. También hay que señalar o advertir que al hacer esta operación las variables incorporan los valores y las normas/reglas, pero Lijphart ha desechado en la versión del 2000 las divisiones (cleavages) que son muy útiles para descifrar en términos de cultura política los valores/derechos/normas/reglas y no de la forma clásica hecha por los analistas de la cultura

según el modelo (mayoritario) de Almond y Verba, sino en función de los parámetros mayoritarios y consensuales introducidos por el propio Lijphart.

#### **CUADRO II-EASTONIANO MODIFICADO CON VARIABLES**

<b>SISTEMA</b>	<b>COMPONENTES</b>	
<b>POLÍTICO</b>	COMUNIDAD POLÍTICA	RÉGIMEN POLÍTICO-AUTORIDADES
<b>FACTORES</b>	MIEMBROS (DERECHOS)	VALORES: PRINCIPIOS/FINES (Derecho divino, soberanía popular; Führerprinzip,...)
	REGULADORES ESTRUCTURALES (SISTEMA DE PARTIDOS/ GRUPOS DE INTERÉS)	NORMAS Y REGLAS (SISTEMA ELECTORAL, CAMBIO DEL SISTEMA)
	GRADO DE COHESIÓN (CULTURA POLÍTICA)	ESTRUCTURAS AUTORIDAD (TIPO DE GOBIERNO; RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO; SISTEMA DE PARTIDOS; TIPO DE LEGISLATIVO; DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER; GUARDIÁN DEL SISTEMA; BANCO CENTRAL)

#### **D. Las relaciones entre los elementos del sistema político**

El máximo interés de Easton en el *Esquema para el análisis político* no se encuentra en establecer las relaciones internas entre los elementos del sistema político, sino, como veremos en el apartado cuarto, en describir las relaciones del medio con el sistema y viceversa. Para Easton, «desde el punto de vista del análisis que aquí desarrollamos, la estructura es definitivamente secundaria, tanto que sólo de manera incidental y con fines de ilustración se requiere algún comentario acerca de ella. No intentaremos, por cierto, considerarla en forma sistemática. Partiremos de la suposición de que hay ciertas actividades políticas y procesos básicos que son característicos de todos los sistemas políticos. Desde el punto de vista lógico, es esencial investigar la naturaleza procesal de tales interacciones políticas, y esto debe hacerse antes de examinar dichas estructuras. Esta insistencia en los procesos de interacción

política da al análisis político un carácter dinámico» (1982: 79). Efectivamente, la dinámica del sistema se aprecia a través de sus relaciones con el medio. La estructura, esto es, las relaciones entre los componentes, pertenecen a la «**estática**», cuyo análisis nos ofrece la descripción de los estados del sistema. Este punto es secundario en el libro citado y en *A Systems Analysis of political Life*, pues sólo se refiere a ellas si es necesario utilizar los elementos del sistema político para hacer inteligible el circuito de retroalimentación, cuando el sistema está afectado por una tensión exterior que puede poner en peligro sus pautas normales de funcionamiento. Sin embargo, no hay que olvidar, como tampoco lo hace Easton, que desde los componentes del sistema también se producen similares circuitos de retroalimentación<sup>39</sup>.

Morlino es quien ha profundizado en las relaciones de los componentes, que dan lugar a la causalidad interna con sus propios circuitos de retroalimentación. Por ello, resulta oportuno seguirle en lo concerniente a las relaciones. Teniendo en cuenta que acepta la división básica de Easton, las relaciones se refieren a los componentes del sistema político, es decir, que tendríamos cuatro tipos:

- a) relaciones comunidad política-régimen político.
- b) relaciones comunidad política-autoridades.
- c) relaciones régimen político-autoridades.
- d) relaciones comunidad política-régimen político-autoridades.

Para Morlino las relaciones se pueden explicar mediante la «noción de equilibrio», entendida como «solución de equilibrio», según Sartori. El equilibrio no se puede considerar en el sentido paretiano, es decir, como aquel estado en que cualquier modificación de su forma implica que «inmediatamente seguirá una reacción en el sentido de conducir de nuevo la forma mudable a su estado primitivo» (Pareto, 1980: 75). Tampoco se puede entender como una noción normativa, mediante la cual comparar el estado real. La noción de equilibrio es útil si responde a la pregunta: «¿qué especie de equilibrio puede haber en el sistema político si en algunos casos y/o en algunos momentos, hay fuerzas o componentes del sistema que son netamente dominantes respecto a otras fuerzas o componentes?» (Morlino, 1985: 123). El equilibrio no representa únicamente la presencia de fuerzas más o menos iguales en

---

39 Dentro de los objetivos teóricos eastonianos, el análisis de la estructura es relevante para precisar las influencias perturbadoras que afectan al funcionamiento normal del sistema y que pueden variar su trayectoria. En “*El esquema para el análisis político*” las influencias perturbadoras «pueden tener lugar dentro del sistema. En la medida en que lo que ocurra dentro de un sistema decida su destino en tanto sistema de interacciones, será posible considerarlo tal como lo reflejan los insumos de los miembros. No parece razonable hablar de estos hechos como insumos, puesto que suceden dentro del sistema y no fuera de él. Para ser lógicamente coherentes podríamos llamarlos “co-insumos” (withinputs).... Por consiguiente, si del contexto no se desprende lo contrario, incluiré los «co-insumos» en la misma categoría que los insumos» (1982: 159). La misma posición adopta en *A Systems Analysis of Political Life* (1979: 26-27 y 55).

contraposición. Un resultado de este tipo puede darse, pero normalmente suele ser nefasto para el sistema político, dado que puede llevar con toda probabilidad a una situación de estancamiento o inmovilismo. Además, es una situación que preludia momentos de crisis y cambios en el sistema o del sistema, según la apreciación de Sartori. El punto anterior se esclarece perfectamente cuando afirma: «Esta noción de equilibrio no supone ni por asomo la idea de que sólo puede lograrse el equilibrio con la condición de que el poder se distribuya en el cuerpo político de un modo aproximadamente "igual". No, porque el único modo de crear un equilibrio no es el de poner en los dos platillos de la balanza dos pesos iguales. El equilibrio indicado por la aguja de la balanza en cero, es en historia sólo uno de los equilibrios posibles; y en realidad es uno de los equilibrios más raros y más momentáneos. Aun cuando el platillo de la derecha pese, pongamos, 10 Kg. más que el de la izquierda, aun en este caso tenemos una solución de equilibrio. En efecto, estos 10 Kg. son la "diferencia de peso" entre lo que está en el platillo de la derecha y lo que está en el de la izquierda; pero también en el platillo que "pesa menos" hay pesos» (Sartori, 1987: 163).

Para resumir, según Morlino, «se habla de equilibrio y de soluciones de equilibrio no sólo y no tanto en presencia de una distribución igual de fuerzas, sino más sencillamente en presencia de un *contraste de fuerzas*, por muy dispares y diversas que sean esas fuerzas y, por tanto, cualquiera que sea el resultado (la solución de equilibrio): dominación de una o más fuerzas sobre la/s otra/s. El punto central y concreto es identificar claramente cuáles sean estas fuerzas presentes en el sistema político o en el régimen y cómo la noción de equilibrio explica, aunque sólo sea en primera aproximación<sup>40</sup>, los diversos estados del régimen que hemos reseñado en el apartado anterior.

»Debo añadir aún que aquí propongo un uso anómalo de esta noción y, desde un cierto punto de vista, distinto del que se ha usado hasta ahora. El equilibrio puede ser, creo, la noción unificadora útil para definir e identificar los diversos estados del régimen. ¿Cómo? Ante todo, para seguir con la expresión de Sartori, el equilibrio que se considera aquí no es el bilateral, sino el multilateral, y el equilibrio entre diversos componentes, esto es, el resultado de la interacción de diversas fuerzas» (Morlino, 1985: 126). En resumidas cuentas, todo lo anterior sirve para llegar a lo que es la composición de fuerzas con un vector resultante, cuyas componentes son producto de otras componentes. La terminología en español resulta un tanto confusa, puesto que el significado de equilibrio o es la resultante de fuerzas que se compensan destruyéndose mutuamente o es una igualdad de cualidades. En cualquiera de los casos, es

---

40 El subrayado es nuestro. La solución de equilibrio no es portadora de la visión sistémica. La distribución de las fuerzas considerada como superadora del mero equilibrio mecánico no llega a comprender la organización que se establece entre ellas, sino simplemente la interacción entre ellas, que, por su puesto, es el paso previo o la primera aproximación. Tampoco supera el modelo dominante, que identifica a las fuerzas con los actores y nos facilita la personificación, sobre todo, cuando tenemos necesidad de recurrir a contar cuentos o relatos.

preciso completar la visión mecánica que acabamos de exponer.

### 1. *Los estados del sistema político*

Es menester añadir algunos aspectos complementarios a la exposición anterior. Morlino está interesado en descifrar los “**estados**” del régimen político y no del sistema político. El porqué de esa diferencia no está del todo claro. Si su objetivo es «identificar» las fuerzas presentes en el régimen (se refiere a las «fuerzas» que entran en la «solución de equilibrio» de Sartori), parece existir un «salto» del «estado del régimen» al «estado del sistema». Si analiza el régimen, es evidente que la «solución» no está dentro de los componentes del régimen «por dos razones»:

1ª. «se correría el riesgo de volver a proponer, a través de los posibles equilibrios de normas y estructuras de autoridad, el antiguo significado de equilibrio constitucional».

2ª «si también dentro del régimen hay equilibrio, ello me parece ser el resultado de procesos que se sitúan no sólo dentro del régimen, sino también entre el régimen y la comunidad» (Morlino, 1985: 126).

En definitiva, si nos salimos de los componentes del régimen para «explicar» su estado, es obvio, que no estamos definiendo su estática sino su dinámica. Y cuando realizamos esta operación estamos «explicando» la estática o el estado del sistema político. Como él mismo afirma, «sería un error continuar insistiendo en esta distinción (comunidad política-régimen), imposible de mantener cuando se estudia la dinámica del régimen» (1985: 127)<sup>41</sup>.

Pero hay más. Como le interesan ciertos aspectos del funcionamiento de un sistema político recurre a la dinámica eastoniana, que es del sistema con el medio, y al hacerlo da otro salto en el sentido de reducirla a la estática del sistema. Es una cuestión de enfoque, que, sin embargo, es preciso conservar para nuestro análisis de las relaciones entre los componentes del sistema político. Necesitamos conservar la noción de estados del régimen en cuanto estados del sistema, y, a la vez, delimitar la utilidad de la noción de equilibrio que propone Morlino, como continuación del desarrollo hecho por Sartori. Para nuestro trabajo, entendemos que el concepto de equilibrio multilateral es útil nominalmente, pero no profundiza en su comprensión sistémica, puesto que se queda en las simples interacciones de fuerzas que dan lugar a igualdad o desigualdad entre ellas y a resultados de dominación de una o más fuerzas sobre las otras.

La profundidad sistémica del **concepto de equilibrio** es indisoluble de la causalidad compleja por medio de bucles de retroalimentación. La idea de la balanza no es una analogía apropiada para representar la noción sistémica de equilibrio en la forma de **homeostasis**. No

---

41 El subrayado es nuestro.

son pares de fuerzas o conjuntos de vectores los que generan resultantes. Son acciones que generan efectos en otras acciones, que a su vez producen efectos sobre las anteriores acciones, y así sucesivamente. Las analogías que se suele utilizar son del reino animal o humano: zorros y conejos, ratones y gatos, empresas, carrera de armamentos. Pueden ser sencillas, si se utiliza un par de variables, o más complicadas, si se utilizan más de dos variables. En cualquier caso, las ideas subyacentes son las mismas. Dadas dos variables, su comportamiento puede ser calculado en función de sus mutuas interrelaciones. El concepto de comportamiento hace referencia a varios niveles o tipos de realidad. No es lo mismo el comportamiento del zorro persiguiendo al conejo, que el comportamiento de la población de zorros y conejos. Tampoco lo es el de una empresa con otra y el de la totalidad de la población de empresas. En el caso de las empresas hay que añadir que pueden ponerse de acuerdo para «comerse» unas a otras, lo que no es posible en el caso de los zorros y los conejos. En cualquier relación que escojamos, bien sea para el análisis o bien para el uso analógico, se requiere tener presente, para hacernos entender, las siguientes posibilidades:

1. Podemos manifestar que, supuestos "A" y "B" como dos sistemas o dos componentes dentro de un sistema, están en equilibrio cuando sus relaciones se mantienen constantes. Es el **equilibrio en la forma u homeostasis**. Cinco empresas compitiendo mantienen su forma constante si, por ejemplo, su cuota de mercado no varía. En este caso, las relaciones estarán basadas en bucles de retroalimentación negativa. En el caso de los predadores y sus presas, el equilibrio es absolutamente nefasto para el predador y beneficioso para la presa, si consideramos un intento de captura fallido. Para el conjunto de la población de los predadores y las presas, el equilibrio entre ambos grupos fluctúa, pues cuando aumenta el número de predadores, disminuye el de las presas, que al ser menos provocan una disminución del número de predadores, lo cual repercute en el número de presas.... La homeostasis implica la conservación de las dos variables en su mutua interrelación. Un ejemplo de homeostasis análoga a la de los zorros y los conejos es la competencia electoral cuando lo que pierden unos lo ganan otros. El balance siempre es cero.

2. Cuando las dos variables se mantienen a lo largo del tiempo existe un **equilibrio en la trayectoria**. Es la **homeorresis**. Pueden presentarse las fluctuaciones, como en el caso de los zorros y los conejos, o por el contrario, no darse y experimentar un crecimiento paralelo hasta un límite, más allá del cual el crecimiento es imposible. El balance es siempre positivo hasta dicho límite.

3. Cuando las dos variables cambian el código pero no la estructura, es decir, el nivel de organización, existe **equilibrio estructural**. Es la **homeogénesis**. Ejemplo: una sociedad pasa a ser socialista con el mismo grado de estructura social que tenía cuando era capitalista. Una empresa informatiza la oficina y mantiene los mismos puestos que antes. Una universidad

cambia los planes de estudios y mantiene la misma organización docente que con el viejo plan.

En conclusión, el equilibrio multilateral de Morlino y Sartori no es un concepto nítido que podamos utilizar sin más precisiones que aquella que señala un resultado derivado de la interacción de las distintas fuerzas sociales en juego. Hace falta especificar el resultado en términos sistémicos. Puede ser comprendido como homeostático, homeorrético u homeogenético (Wilden, 1979: 161).

Pero sigamos con la propuesta de Morlino. Las relaciones que encontramos en su exposición son internas al régimen político y de éste con la comunidad política. Pasa por alto los otros tres tipos, es decir, de la comunidad con las autoridades, del régimen con las autoridades y de los tres factores conjuntamente. Las relaciones entre la comunidad y el régimen y dentro de éste son las siguientes (1985: 127-128):

1. **Las demandas políticas:** de la comunidad política al régimen político, que son preferencias y necesidades de la comunidad política.

2. El apoyo al régimen: entiende que se produce de la comunidad política al régimen político y puede estar relacionado con las demandas.

3. Los procesos de decisión: generados en el interior del régimen político, entre sus diversas estructuras.

4. Los productos: del régimen político a la comunidad política, aunque según Easton, siempre son de las autoridades al exterior.

5. Las reacciones: de la comunidad política al régimen político, como reacción a las decisiones del régimen.

6. La estructura de represión: del régimen político a la comunidad política. Esta relación podía haberla incluido Morlino en la señalada en cuarto lugar, dado que es una decisión de las autoridades.

Los resultados de estas relaciones, que, por supuesto, constituyen "**conflictos**", son los causantes de las «soluciones de equilibrio que identifican los diversos estados del régimen».

Todas las relaciones anteriores son procesos internos del sistema político que se pueden resumir, primero, viendo qué ocurre de la comunidad política al régimen político, y, segundo, observando los efectos del régimen político en la comunidad política. Los primeros los resume Morlino analizando las siguientes relaciones conceptuales: consenso, apoyo, legitimidad y movilización. Los segundos, analizando el rendimiento, la eficacia decisoria y la efectividad (1985: 176 y ss) .

La conclusión básica a la que podemos llegar es que el análisis nos define el estado del sistema político en cada momento temporal, aunque Morlino nos hable de «estados del régimen». Sin embargo, no nos lo delimita «sistémicamente», es decir, las teorías explicativas

de la relación entre la comunidad política-régimen político, como las de la cultura cívica, la congruencia, la institucionalización, la privación, el desarrollo socioeconómico y otras citadas por Morlino, no utilizan la causalidad compleja propia de la teoría de sistemas. Utilizan, por contra, la causalidad simple resumida por Buckley en análisis causal tradicional (causas), análisis funcional (consecuencias) y análisis del equilibrio (interacciones) (1982: 105 y ss).

Con su propuesta, Morlino deduce que los «estados del régimen», producto de las interacciones recién descritas, son nueve: **crisis, reconsolidación, hundimiento, transición continua, persistencia estable, persistencia inestable, transición discontinua, instauración y consolidación**. Estos diversos estados han sido analizados en diferentes estudios<sup>42</sup> sin el criterio unificador propuesto por Morlino, es decir, sin el análisis del equilibrio en términos «sistémicos» de Sartori.

Los diversos estados serían, siguiendo los supuestos de Morlino, definidos como condiciones o propiedades temporales y determinadas, de equilibrio multilateral. El sistema político adoptaría una sucesión o secuencia de los mismos estados, que definiría una **trayectoria o línea de comportamiento** (Ashby, 1977: 41). El paso de un estado a otro del sistema se define como **transición** (Ashby, 1977:23). Para Morlino, el concepto de transición es «una *fase de paso*»<sup>43</sup>, con lo cual evita confundirse con los denominados estados de transición continua y discontinua. El conjunto de transiciones, que componen una trayectoria, forma una **transformación** (Ashby, 1977: 23). Según el gráfico de Morlino (1985:117), las trayectorias posibles de un sistema son las siguientes:

1. CRISIS →→→ RECONSOLIDACIÓN →→→ PERSISTENCIA ESTABLE.
2. CRISIS→→→ RECONSOLIDACIÓN→→→ PERSISTENCIA INESTABLE→→→ PERSISTENCIA ESTABLE.
3. CRISIS → RECONSOLIDACIÓN → PERSISTENCIA INESTABLE→→→ CRISIS.
4. CRISIS →→→ HUNDIMIENTO →→→ DESAPARICIÓN.
5. CRISIS →→→ HUNDIMIENTO →→→ TRANSICIÓN DISCONTINUA →→→ INSTAURACIÓN →→→ CONSOLIDACIÓN →→→ PERSISTENCIA ESTABLE.
6. CRISIS →→→ HUNDIMIENTO →→→ TRANSICIÓN DISCONTINUA →→→ INSTAURACIÓN →→→ CONSOLIDACIÓN →→→ PERSISTENCIA INESTABLE →→→ PERSISTENCIA ESTABLE.
7. CRISIS →→→ HUNDIMIENTO →→→ TRANSICIÓN DISCONTINUA →→→

42 Véase, por ejemplo, la cita núm. 2 de la página 118 de Morlino (1985).

43 La «fase de paso» es definida de forma imprecisa, como «aquella que no presenta todas las características anejas al estado precedente y no posee aún las propias del estado siguiente» (Morlino, 1985: 117). En puridad, una «fase de paso» viene definida por dos estados y la indicación de qué cambia a qué (Ashby, 1977: 23).



INSTAURACIÓN →→→ CONSOLIDACIÓN →→→ PERSISTENCIA INESTABLE  
→→→ CRISIS.

8. CRISIS →→→ HUNDIMIENTO →→→ TRANSICIÓN DISCONTINUA →→→  
INSTAURACIÓN →→→ CRISIS.

9. CRISIS →→→ TRANSICIÓN CONTINUA →→→ INSTAURACIÓN →→→  
CRISIS.

10. CRISIS →→→ TRANSICIÓN CONTINUA →→→ INSTAURACIÓN →→→  
CONSOLIDACIÓN →→→ PERSISTENCIA ESTABLE.

11. CRISIS →→→ TRANSICIÓN CONTINUA →→→ INSTAURACIÓN →→→  
CONSOLIDACIÓN →→→ PERSISTENCIA INESTABLE →→→ PERSISTENCIA  
ESTABLE.

12. CRISIS →→→ TRANSICIÓN CONTINUA →→→ INSTAURACIÓN →→→  
CONSOLIDACIÓN →→→ PERSISTENCIA INESTABLE →→→ CRISIS.

Partiendo de cualquier estado, podemos verificar que en repetidas transformaciones se avanza hacia un estado final en el cual se detiene, por ejemplo en la transformación 10; o hacia un ciclo, como es el caso de la transformación 9. Estos ejemplos serían pertinentes para determinar la estabilidad o inestabilidad, si nuestro objetivo fuese analizar la transformación entera de un sistema. Como nuestro objetivo es más limitado, no precisamos continuar por este camino<sup>44</sup>.

Lo importante para nosotros es identificar la forma inicial de la transformación. Sólo existen tres posibilidades:

1. CRISIS →→→ RECONSOLIDACIÓN.
2. CRISIS →→→ HUNDIMIENTO.
3. CRISIS →→→ TRANSICIÓN CONTINUA.

---

44 La simplicidad del esquema de Morlino se complicaría. Lo más importante de esta situación es que un sistema puede cambiar de estado por su propio comportamiento interno, es decir, por las relaciones sistémicas entre sus componentes, y permanecer dentro de su línea de comportamiento. Pero también puede ocurrir que el cambio de estado venga determinado por un cambio de transformación, en cuyo caso estaríamos ante un cambio de comportamiento producido por causas externas al sistema. Este extremo requiere tener en cuenta los elementos del medio y sus relaciones con el sistema. Antes de pasar a describir estos puntos, queremos dejar claro que, hasta este punto de nuestra exposición, el tipo de sistema o de régimen no interviene para nada y es indiferente. No así para Morlino, puesto que considera los dos estados de transición como fases de paso importantes dado que cambia el sistema. Esto es importante, sí, pero porque moralmente consideremos que es mejor un sistema democrático a uno totalitario. También puede ser importante determinar si cambia el modo de comportamiento, es decir, su trayectoria. Lo que queremos hacer notar es que, efectivamente, hay un cambio significativo en los estados de transición que no ocurre cuando se trata de una reconsolidación. Y, a la vez, este cambio, que es de sistema o régimen, no implica un cambio de transformación.

**Nuestra hipótesis de análisis es la tercera.** Dentro de ella son posibles cuatro transformaciones, pero sólo pretendemos centrarnos en el análisis de los estados iniciales, que son siempre los mismos:

CRISIS →→→ TRANSICIÓN CONTINUA →→→ INSTAURACIÓN.

Nos interesa la descripción que hace de los estados de crisis, transición continua e instauración, para comprobar que en la definición de estos estados sigue una variante peculiar de interpretación de las variables sistémicas.

La crisis esta definida en función de la legitimidad (Morlino, 1985: 175 y ss). Esta legitimidad la divide Morlino en dos tipos: **legitimidad específica y difusa**. La primera «es un conjunto de actitudes de adhesión al régimen y a las autoridades debido a la satisfacción de determinadas demandas (de la comunidad política) por medio de determinados actos del gobierno» (1985: 182). Para calcularla recurre a la noción de satisfacción relativa de Feierabend y a la privación relativa de Gurr. «La satisfacción relativa es el resultado de la relación existente entre el nivel percibido de las necesidades que se satisfacen y el número y la amplitud de las necesidades que se crean» (Morlino, 1985: 183). Las necesidades que se satisfacen dependen de los reguladores estructurales de demandas, de los canales de comunicación que tienen y de la eficacia decisoria<sup>45</sup>. Las necesidades existentes están en función de renta *per capita*, de la clase social, de la ideología, de la educación, de la urbanización, de la influencia de los medios de comunicación de masas y de la movilización política.

La **legitimidad difusa** tiene su origen en el sentido de confianza en las instituciones y en las autoridades, así como en una tradición continuada de las instituciones. La legitimidad o ilegitimidad se puede medir por el grado de violencia hacia los poderes públicos, el grado de represión de esos poderes públicos sobre los ciudadanos y el grado de oposición al régimen o a las autoridades.

Para definir el estado de **transición continua** debemos dar el rodeo que sigue Morlino. ¿Cómo comienza su reflexión sobre el «estado de transición»? «Cuando se analiza la transición de régimen, lograr una definición general del objeto de la transformación es sólo el primer paso que hay que dar. La pregunta que viene inmediatamente después es qué régimen cambia y en cuál se convierte. En este punto, es indispensable bajar aún más el nivel de abstracción y recurrir a una tipología de los regímenes. De este modo será posible apreciar el

---

45 La eficacia decisoria es la capacidad que tienen las estructuras del régimen «para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados» o para adoptar «las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes» (Morlino, 1985: 219).

paso de uno a otro» (1985: 86).

No se trata, precisamente, de «bajar aún más el nivel de abstracción», aunque esta es una cuestión secundaria. Lo importante es la posibilidad de clasificar los regímenes políticos por las relaciones entre sus elementos componentes, o lo que es lo mismo, por las relaciones entre las **normas** y las **estructuras políticas**. Como han existido variadas clasificaciones a lo largo de la historia, Morlino se limita a considerar aquellos que son aceptados ordinariamente en la comunidad científica y que para la sociedad contemporánea quedan dicotomizados en democráticos y no-democráticos».

Los democráticos serían aquéllos cuyas normas vigentes prevén la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad política. Hace un repaso de las principales propuestas para clasificar estos regímenes y se inclina por la de Sartori, pues considera que uno de los principales indicadores de una transición es el cambio del sistema de partidos. Para los regímenes no democráticos se basa en la tipología elaborada por J. J. Linz.

Y en este punto, nuestro planteamiento necesita responder a dos preguntas: ¿cuánto cambia? y ¿cómo cambia?

La primera incluye la respuesta a la «profundidad» del cambio y la segunda al «modo», que puede ser continuo/discontinuo, acelerado/lento, pacífico/violento e interno/externo. La primera modalidad surge cuando se opera una adaptación. Una razón de oportunidad recomienda aclarar sus propios términos. Según Morlino, la adaptación se debe a «un cambio de condiciones externas de orden social, económico o cultural». Sin embargo, es continua cuando sigue los procedimientos previstos, y discontinua cuando no sigue dichos procedimientos (1985:105).

Para la teoría de sistemas estas cuestiones pertenecen a las relaciones del Sistema con el Medio y el análisis del «estado» no es una cuestión de procedimientos en sí, sino un análisis de la consecución de objetivos o metas, tanto internas como externas.

La **instauración** arranca «cuando se crean las nuevas normas y estructuras de autoridad y comienza a funcionar una solución inicial de equilibrio precario entre estos procesos (relaciones entre la comunidad política y el régimen vistos más arriba) que tienen formas nuevas respecto a los del régimen anterior» (Morlino, 1985: 128).

Una vez exploradas las relaciones entre los elementos hay que hacer referencia a una distinción fundamental, que nos permite identificar a los elementos si mantienen ciertas relaciones y que está formulada, de forma más clara, por Javier Aracil (1986: 43).

Los requisitos que deben cumplir los elementos y las relaciones entre ellos son los siguientes: cualquier atributo de un elemento que afecte y sea afectado por otro atributo de otro elemento nos permite incluir a ambos elementos dentro del sistema. Si un atributo de un elemento afecta a otro pero no es afectado, decimos entonces que está fuera del sistema, es

decir, que forma parte del medio. Llamaremos a los elementos que cumplen el primer requisito, como propone Aracil, variables endógenas, y a los que cumplen el segundo, variables exógenas. La relación entre las variables endógenas es causal compleja. La existente entre las variables exógenas y las endógenas es una relación causal simple. En nuestro análisis queda excluida toda relación correlativa o estadística.

### **E. Los elementos del Medio**

El proceso para identificar los elementos del medio representa un arduo problema. El mismo Easton considera que, al igual que el sistema, dependen de una selección analítica (1982: 99). Cualquier autor que leamos criticará o tratará de responder a las críticas planteadas sobre este problema (Cotarelo, 1979: 72 y ss).

En los dos apartados anteriores hemos definido los elementos y las relaciones entre ellos. En consecuencia, todos aquellos componentes y factores que no cumplan la distribución de valores con autoridad y no mantengan entre sí relaciones causales complejas formarán parte del ambiente, serán las variables exógenas. En la práctica concreta de una investigación es posible que aparezcan diversos problemas para identificar los roles políticos, pues no todas las sociedades los tienen con el mismo grado de diversidad estructural. Lo que parece bastante claro es que cuanto mayor sea la diversidad, mayor facilidad se encontrará para identificarlos.

El medio del sistema político puede ser considerado de forma indiferenciada, pero también se puede establecer un cierto orden en sus elementos. Para llevar cabo esta tarea se puede hacer el mismo razonamiento que hemos mantenido para delimitar el sistema político. Podremos considerar ciertas interacciones, distintas de las políticas, como constitutivas de otros sistemas sociales. Los posibles sistemas que encontremos los podremos clasificar en intrasociales y extrasociales. Los sistemas intrasociales se denominan así por entender que pertenecen a la misma sociedad, y los extrasociales, por pertenecer a otras sociedades (Easton, 1982: 105). Easton construye una tabla en la que inserta los más significativos que podemos tener en cuenta para el análisis político y, básicamente, para «aclarar analíticamente de qué manera pueden los sistemas políticos persistir y cambiar». Cualquier sistema intrasocietal o extrasocietal puede tener variables que sean necesarias para la investigación. Muchas investigaciones sociales han buscado esas variables exógenas para comprobar en qué medida afectan al sistema político o a sus componentes y procesos internos. Los análisis sobre el cambio político son abundantes y abarcan una extensa bibliografía al respecto que, sin embargo, no sigue las pautas metodológicas utilizadas en este capítulo y de la cual no es pertinente dar razón en este momento.

Sí es preciso, aunque de forma rápida, dar cuenta de la diferencia conceptual que

implica el modelo metodológico eastoniano y su ampliación sistémica, que hemos planteado en la primera parte de este capítulo. En el esquema clásico de las ciencias sociales la distinción entre estructura económicosocial/sociedad civil/Estado ha dado magníficos frutos. Sin embargo, con la ampliación de las funciones estatales la diferenciación originaria tiene dificultades crecientes para identificar los elementos clásicos, precisamente porque se están reubicando. El ejemplo que podemos aducir entre otros se refiere a los partidos. Son una de las asociaciones de la sociedad civil que compiten por obtener la representación en los legislativos-ejecutivos de los Estados. Cuando obtienen el monopolio de la representación para encauzar las formas democráticas y no democráticas y la casi totalidad de su financiación se hace con cargo a los presupuestos existe una dificultad para insertarles en la sociedad civil desde la visión capitalista, pero también desde el marxismo y los estudios de Gramsci. Al utilizar el concepto de sistema político los partidos pasan a ser uno de los reguladores estructurales que puede desarrollar cualquier sistema para introducir las demandas, pero ellos mismos son capaces de generar las propias demandas desde la comunidad política. De ahí que en términos de variables podamos tener un sistema de partidos (dentro de los reguladores estructurales) en la comunidad política, que se calcula básicamente con el apoyo electoral, cuando hay elecciones, y un sistema de partidos institucional (dentro de las estructuras de autoridad). Fuera está el sistema económico, aunque los sindicatos en la casi totalidad de los países han pasado a ser reguladores estructurales del sistema político y los convenios colectivos no son acuerdos libres entre los agentes económicos, sino decisiones políticas. Esperamos poder desarrollar, no ya en esta tesis, sino más adelante este cambio conceptual y sacar todo lo que hay de fructífero en el modelo sistémico.

## **F. Las relaciones entre el sistema político y el Medio**

Cualquier consideración sobre las relaciones entre un sistema y su medio implica que se trata de un sistema abierto. Es decir, se pueden producir flujos de materia, energía e información entre el sistema y su medio. Hemos observado cómo, para Easton, el medio puede dividirse en intrasocietal y extrasocietal. La relación del sistema con el medio puede ser de dos tipos, según Easton: los denomina intercambios y transacciones.

El intercambio se inicia «cuando cada uno ejerce influencia recíproca sobre el otro». Las transacciones son los efectos manifestados en una única dirección: del medio al sistema o del sistema al medio (1982: 152). Se podría pensar que estas definiciones invalidan la descripción de los límites entre el sistema y el medio. Creemos que no es así, porque, en principio, es una definición general para describir las relaciones entre los sistemas, que no tiene como necesidad objetiva detallar las variables. Respecto a las transacciones, creemos

que no permite la aparición de ninguna duda: un sistema puede ejercer influencia en otro y éste no ejercer ninguna sobre aquél. Cuando estamos ante un intercambio, la influencia recíproca que se da entre dos sistemas no es a través de las mismas variables. El caso contrario significa que la definición de tales variables no es correcta desde nuestros presupuestos teóricos. O pertenecen a uno u a otro, pero no a ambos. Por ejemplo, un conjunto de trabajadores, sindicados o no, manifiestan la necesidad de tener un seguro de paro. La necesidad es introducida en el sistema político como demanda, como sería el caso de la creación de un fondo público que salga de una partida de los presupuestos generales del Estado. Es tomada en consideración por los conversores de demandas y procesada como tal por las autoridades. El producto es el fondo para el paro. Los trabajadores, con su necesidad, han influido en el sistema político (autoridades). ¿Podemos decir que las autoridades han influido en la necesidad de los trabajadores? No, pues la necesidad depende de la propia dinámica del sistema económico. Si la necesidad de los trabajadores surge como influencia de una decisión de las autoridades, entonces las dos variables, trabajadores y autoridades, se influirían mutuamente, con lo cual pertenecerían al sistema político.

Debido a la infinidad de influencias entre el sistema político y los sistemas ambientales, Easton propuso dos conceptos básicos y sintéticos para observar esas influencias mutuas: los productos (outputs) y los insumos (inputs). Los primeros se refieren a las transacciones e intercambios del sistema político con los ambientes; y los segundos a las influencias de los ambientes sobre el sistema político. A su vez, los insumos y los productos los subdividió en varias categorías<sup>46</sup>.

### *Las entradas del sistema político.*

Las influencias del medio sobre el sistema político las condensa Easton en dos tipos: **demandas y apoyos**.

Las **demandas** son formulaciones de propuestas a las autoridades para que decidan una distribución obligatoria en relación a un tema en particular (Easton, 1979: 38). Del conjunto de expectativas, opiniones públicas, motivaciones, ideologías, intereses y preferencias nacen las demandas. Pueden ser procesadas por el sistema político mediante combinación, modificación, eliminación, transformación o ejecución directa. A esta regulación contribuyen los reguladores estructurales, ciertas normas del ámbito de la cultura y la participación basada en el número y el grado de competencia entre los participantes (Easton, 1979: 70 y ss).

---

46 Para una descripción sucinta de las mismas puede consultarse el *Esquema para el análisis político* (1982: 153 y ss.). Al análisis en profundidad de los conceptos propuestos dedica el volumen *A Systems Analysis of Political Life* (1979). Las ediciones originales en inglés son ambas de 1965.

Influyen en el sistema político si no se satisfacen, si su volumen es excesivo y si los canales de absorción del sistema político son pocos en relación con el volumen (1979: 57-58).

Los **apoyos** son acciones o actitudes favorables de “A” a “B”. Siendo A personas, grupos o instituciones, y B, además de lo anterior, objetivos o ideas. Cuando son acciones, se trata de **apoyo específico**. Si son actitudes, nos referimos al **apoyo difuso**. Lo importante es calcular la efectividad del apoyo de acuerdo con el **número, el poder, la intensidad, la capacidad de acción y la preparación** de los que sostienen el apoyo hacia los tres componentes del sistema político (comunidad, régimen y autoridades). El apoyo permite procesar las demandas, mantener el régimen y la cohesión de la comunidad política y su falta las impide (Easton, 1979: 157 y ss). Sus efectos permiten calcular el grado de permanencia o cambio del sistema político.

### *Las salidas del sistema político*

Las salidas o los productos del sistema político son el equivalente a la distribución obligatoria de valores, a los intercambios o transacciones del sistema político al medio, o a las simples decisiones obligatorias o acciones ejecutivas. Parten siempre de las autoridades hacia el exterior o el interior del sistema político. Básicamente, los productos siempre son de dos tipos: **normativos y ejecutivos**. Los primeros llevan asociados una justificación o explicación, y los segundos, una serie de beneficios. Estos elementos asociados contribuyen al cumplimiento de los productos por los receptores de los mismos y, en general, por el conjunto de la sociedad. Los productos responden a las perturbaciones normales y a las extraordinarias. Éstas son capaces de alterar el funcionamiento normal del sistema y son el principal foco de interés para Easton, pues hacen posible la comprensión de la permanencia y el cambio del sistema político (1979: 348 y ss).

## **G. La persistencia y el cambio del sistema político**

Llegados a este punto, es preciso preguntarse cómo un sistema político puede enfrentarse a las influencias que operan sobre él desde el medio o desde su interior, y qué provoca que permanezca o cambie la pauta de distribución obligatoria de sus valores. Easton considera que esas influencias son, en sentido general, perturbaciones o tensiones y, como acabamos de apuntar, pueden proceder del interior del sistema político o de sus ambientes intra y extrasociales.

Del juego de estas influencias se derivan una serie de estados. ¿Cuáles son, según Easton (1982: 121 y ss), los posibles estados de un sistema político en un período de tiempo

determinado?

En primer lugar, el estado de estabilidad completa o de persistencia estable. Tal caso se plantea cuando convergen tres condiciones: 1) que el ambiente no cambie, es decir, que los flujos hacia el sistema (demandas y apoyos) permanezcan constantes, 2) que los procesos internos del sistema se mantengan también constantes, y 3) que si el ambiente cambia, el sistema se cierre a los influjos de ese cambio.

En segundo lugar, estamos en presencia del estado de persistencia cuando el sistema permanece en virtud del cambio o, dicho de otra forma, cuando se adapta. Esta adaptación implica para Easton la modificación del sistema en alguno de sus componentes o en todos ellos, es decir, que sea capaz de autotransformarse o que el sistema sea capaz de manipular el ambiente.

La autotransformación puede implicar:

1. Que los miembros tengan que ceder parte o toda su condición como tales.
2. Que cambie el régimen de gobierno si aparecen diferencias internas sobre los objetivos.
3. Que cambie el Gobierno (autoridades políticas) si existen discrepancias a corto plazo.

La manipulación del ambiente supone que el sistema modifique los efectos del medio a través de sus productos, mediante la variación de las condiciones del mismo.

El análisis de la autotransformación y la manipulación del ambiente implica el estudio de los cambios señalados y de los medios que tienen los miembros para llevarlos a buen fin. Esos medios dependen, según Easton, de los recursos disponibles, las tradiciones, el ingenio y las aptitudes.

El siguiente paso consiste en averiguar cuáles son las causas de la tensión y qué respuestas posibles tiene el sistema. Easton utiliza el concepto de perturbación para referirse «a todas las actividades del ambiente o del interior del sistema que cabe esperar que desplacen a un sistema de su pauta actual de funcionamiento o que lo desplazan efectivamente» (1982: 131). Estas perturbaciones las clasifica en neutrales, benignas y tensivas. Su interés se vuelca en estas últimas, pues son las que amenazan el funcionamiento del sistema, pero sin llegar a destruirlo, e inician el estado de crisis. Las perturbaciones procedentes del ambiente intrasocietal provocan cambios en la sociedad, debidos, por ejemplo, a la industrialización, y afectan al sistema político a causa de las nuevas necesidades que surgen y del apoyo cambiante que se otorga a los componentes del sistema.

El funcionamiento de un sistema político concreto se especifica por medio de las variables esenciales, como las denomina W. Ross Ashby y adopta Easton, que incluirán los elementos característicos de un sistema político. Son las relaciones o pautas de interacción juzgadas como propiedades centrales del sistema. Además, estas relaciones funcionarán entre



unos márgenes específicos y, por lo tanto, cualquier modificación de los rasgos no esenciales supone que nos encontramos dentro del mismo tipo de sistema.

Easton establece un diagrama de funcionamiento del sistema político, ya clásico. En él intervienen todos los elementos que hemos descrito: insumos (demandas y apoyos), coinsumos (si provienen de dentro del sistema), productos, proceso de conversión de demandas y sus mutuas relaciones, que forman el circuito de retroalimentación.

Resulta conveniente detenernos en la relación existente entre los inputs y los outputs para observar el modelo de circuito de retroalimentación propuesto por Easton.

Las relaciones entre los insumos y los productos generan los bucles de retroalimentación por medio de los cuales se confirma que el sistema tiene capacidad de autodirigirse o autorregularse y de esa manera enfrentarse a la tensión. Easton nos dice:

«En términos generales, la capacidad de un sistema de responder a tensiones emanará de dos de sus procesos centrales. La información sobre el estado del sistema y su ambiente puede ser retransmitida a las autoridades; mediante sus acciones, el sistema puede cambiar o mantener cualquier condición en que se halle» (1982: 175-6).

En consecuencia, para que el circuito de retroalimentación comience a funcionar se requiere que la información, sobre el estado del medio y del propio sistema, circule hacia las autoridades, es decir, a una parte del sistema. Esta información, necesaria para que el sistema político resuelva la tensión, se ordena, según Easton, en tres tipos:

1. Información sobre las condiciones predominantes en el medio y en el sistema mismo.

2. Información «sobre la disposición de los miembros a prestar apoyo y sobre las demandas expresadas, al menos, por los políticamente influyentes. En este sentido, es importante saber si son adictos al régimen y solidarios con la comunidad política, o si están al borde de la rebelión contra ambos, y cuáles son sus demandas específicas» (1982: 176-7).

3. Información sobre los efectos que han generado los productos. Ésta es la información básica de todo sistema orientado o dirigido a la consecución de unos determinados objetivos. Sin la información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos es imposible la corrección o el ajuste. Y, además, no se puede sostener la idea de retroalimentación, pues la conducta sería vacilante o azarosa, y no estaría causalmente relacionada con lo ocurrido antes.

Easton realiza una advertencia para el análisis, que nos parece fundamental: «No podemos dar por descontados los objetivos de las autoridades. No es necesario que éstas se

muestren siempre deseosas de alentar el apoyo a un sistema; aunque por lo común se identificarán con el sistema existente, hay casos en que están interesadas en modificarlo radicalmente o en destruirlo por completo» (1982: 177).

El proceso de retroalimentación tiene otras complejidades, entre las cuales cabe señalar, como indica el propio Easton, las siguientes:

1. la clase de información que retorna a las autoridades.
2. la exactitud o distorsión de la información.
3. la anticipación o retraso en la adopción de decisiones.
4. el número de canales que existen.
5. la influencia en el centro procesador de la información de la ideología, el prejuicio, la indiferencia o la aptitud.
6. la influencia del nivel de recursos, la voluntad y aptitud en la adopción de decisiones.
7. la influencia de la memoria en el proceso de adopción de decisiones.

El análisis del circuito de retroalimentación («feedback loop») tiene cuatro momentos o partes: 1. El estímulo («feedback stimuli»); 2. La respuesta («feedback response»); 3. La información sobre la respuesta («information feedback») y, 4. El producto a la respuesta («Output reaction») (1979: 372 y ss).

Según el anterior esquema nos interesa concretar cómo las respuestas del sistema político son capaces de enfrentarse a las fuentes de tensión provenientes del medio o del propio sistema para establecer las posibilidades de mantenimiento o adaptación.

Podemos describir varias alternativas, según los estados descritos más arriba. Para el **estado de estabilidad completa** no existen opciones de variación, salvo en el supuesto de que el ambiente cambie y el sistema se cierre. Entonces, el sistema tiene asegurada una muerte lenta pero segura, a no ser que entendamos el término de «cierre» como la creación de un regulador perfecto que impida comunicar la variedad al sistema (Ashby, 1977), posibilidad que no ha sido explotada por Easton, pues presupone que todos los sistemas sociales mantienen estados de persistencia en el corto plazo y su utilidad analítica es escasa (Ruiz-Rico, 1974: 35-37).

En el caso de los sistemas con **estado de persistencia**, estamos siempre en presencia de ciertos cambios de los componentes y factores de los sistemas políticos. ¿De dónde derivan las causas de la tensión, cómo se producen y cuál es la respuesta? Según el esquema eastoniano, la tensión puede provenir de los ambientes intrasocietal, extrasocietal y del interior del propio sistema. En cualquiera de las tres modalidades, la tensión se origina a través de los flujos de las demandas, de los flujos de los apoyos, y de los flujos de los productos.

### *Tensión derivada de las demandas y su respuesta*

La razón que introduce Easton (1979:57-149) para que las demandas provoquen tensión en el sistema es su **excesivo número y diversidad**. Aquí son directamente las demandas las causantes de la crisis si no existen suficientes reguladores estructurales, inhibidores culturales o canales para procesarlas<sup>47</sup>.

La respuesta del sistema político puede ser de tres tipos con dos variantes, en total 6 posibilidades, que son doce posibles dado que las variantes tienen dos direcciones.

#### TIPOS:

- utilización de reguladores estructurales;
- utilización de inhibidores culturales;
- utilización de canales para procesar las demandas.

#### VARIANTES:

- aumentar/disminuir el número o la cantidad.
- ampliar/reducir la especialización y profesionalización.

TABLA III: RESPUESTAS A LA TENSION DE LAS DEMANDAS		
TIPOS DE RESPUESTAS	NÚMERO	ESPECIALIZACIÓN/ PROFESIONALIZACIÓN
REGULADORES ESTRUCTURALES	AUMENTAR O DISMINUIR	AMPLIAR O REDUCIR
INHIBIDORES CULTURALES	AUMENTAR O DISMINUIR	AMPLIAR O REDUCIR
CANALES	AUMENTAR O DISMINUIR	AMPLIAR O REDUCIR

La tabla anterior nos muestra el esquema sencillo de alternativas, pero son realmente

---

47 Offe, siguiendo a Luhmann (1988:32), plantea cuatro tipos de respuestas/estrategias desde la panóptica del sistema social frente al exceso y la diversidad de las demandas o las necesidades de reproducción del Trabajo/Capital: mecanismos políticos, monetarios (mercado), culturales (socialización) y de conocimiento (expertos). Visto desde el sistema político en el sentido eastoniano parece que faltarían dos: monetarios y de conocimiento. Sin embargo, estos dos operan como “canales” dado que al procesar las demandas se acude al mercado o a los expertos de los tribunales constitucionales o de otros institutos.

muchas más si tenemos en cuenta que las normas del régimen político y los sistemas intra y extrasociales son los operadores que crean o destruyen los tipos y las variantes.

Dependiendo del sistema político concreto, estas medidas implicarían adaptar la comunidad política o las autoridades; utilizar los reguladores estructurales; modificar el ambiente del sistema cultural en lo que afecte a sus inhibidores por medio de la socialización y las medidas extensivas e intensivas sobre los canales implicaría una variación de las estructuras de autoridad.

Si tomamos, por ejemplo, el sistema cultural en su tarea de socialización no es lo mismo que sea un subsistema del sistema político o que éste funcione como metasistema de aquel. En el primer caso no se trata de modificar el “medio” sino las propias estructuras verticales u horizontales de distribución del poder. En términos más concretos podemos tener diez escuelas y cinco cadenas de radio/televisión y pasar a tener veinte escuelas y diez cadenas. El sistema puede procesar mayor número de demandas internas y hacerse una socialización más heterogénea. Lo contrario supone ir hacia la homogeneidad en la socialización. En el segundo caso, el control del sistema político consiste en provocar, inducir o fomentar ese aumento en el sistema cultural para conseguir una socialización más heterogénea. Si se quiere lo contrario, sólo hay que desincentivar la actividad para que se reduzca el número o “concentrarla” para que de cinco cadenas sólo queden dos. El tema da para mucho a poco que se siga su evolución en cualquier país del globo y, por supuesto, en España.

### *Tensión derivada de los apoyos y su respuesta*

Los tres elementos del sistema político, la comunidad, el régimen y las autoridades, o sus respectivos “factores” o “variables”, pueden sufrir los efectos de una disminución del apoyo. Esta disminución se explica por medio del grado de conflicto o competencia entre los miembros, los reguladores, las estructuras y las autoridades o entre ellos y los elementos de los ambientes intrasociales y extrasociales. **El objeto de los conflictos puede ser agrupado en tres tipos: conflicto por objetivos, por normas y por recursos.** También se explica la disminución del apoyo cuando no se satisfacen las demandas, aunque este pertenece a la tensión derivada de los productos (Easton, 1979: 230-362).

Los tres tipos provienen de divisiones, que normalmente las hacemos dicotómicas, aunque podríamos establecer un continuo de más o menos. Las divisiones sociales básicas de Nollen (capital/trabajo, centro/periferia, urbano/rural y religioso/laico) han sido incorporadas por los científicos sociales casi como variables independientes al estilo del sexo o la edad. Nuestros conflictos son políticos y se refieren a los componentes/factores del sistema político. Para sintetizarlos hemos construido la tabla de más abajo en la que aparece el contenido del

conflicto en función de los componentes/factores que vimos del sistema político, de tal forma que el conflicto por objetivos se refiere a los valores (principios y fines), a los miembros (sus derechos) y a la cohesión (la cultura política). El conflicto por normas se refiere a las normas o reglas que procesan los conflictos dentro del sistema y entre el sistema y el entorno. Y el conflicto por recursos hace referencia a qué recursos, de dónde y cómo se extraen y se distribuyen.

TABLA IV: CONFLICTOS/COMPONENTES	
TIPOS DE CONFLICTO	COMPONENTES-FACTORES
OBJETIVOS	PRINCIPIOS/FINES/DERECHOS/COHESIÓN
NORMAS	NORMAS RESOLUCIÓN CONFLICTOS
RECURSOS	ESTRUCTURAS DE EXTRACCIÓN RECURSOS

Los conflictos de los miembros entre sí o con el ambiente implicarán cambios en la comunidad política o en los ambientes externos si las respuestas se limitan a reducir la heterogeneidad social y política. Si pretenden integrar el disenso, no necesitan manipular el ambiente, pero sí cambiar el régimen en sus normas y estructuras, y, posiblemente, ampliar la comunidad. Si son entre los miembros intra o extrasociales y las estructuras, requerirán la modificación de las normas, la representación o los valores.

La mejor respuesta para mantener el sistema político es anticiparse a los conflictos, mediante el recurso indirecto de potenciar el apoyo difuso (legitimidad, bien común o sentido de la unidad) y cuando el conflicto ya es manifiesto sólo queda el recurso al apoyo específico.

Las variantes son múltiples aunque podríamos proponer una síntesis integradora de los conceptos que han sido utilizados por los distintos científicos sociales. A modo de ejemplo: si tomamos el conflicto o la división capital/trabajo, la división política que se genera en función de los objetivos de las partes y que necesita una resolución en términos de normas o reglas de la competencia (salida y voz de Hirschman; bipartidismo y multipartidismo de Duverger/Sartori; sistema de grupos de interés mayoritarios y consensuales de Lijphart) y la lucha (de clases/guerra civil), pero también en función de los recursos (humanos/capital). Los tres conflictos se presentan unidos en la representación, pero se les puede analizar de forma individual, de dos en dos o en su totalidad. Anticipando nuestra hipótesis, el conflicto es por objetivos (democracia frente a autocracia), aunque se plantea la resolución (normas) en términos de competencia-negociación (de la ley a la ley) o lucha (gobierno provisional) y con la salida de la crisis económica hacia el control de la inflación en detrimento del paro, que se compensa a través de los servicios sociales universales y particulares. Todos estos elementos permiten la recomposición del apoyo y la instauración de un nuevo sistema político.

*Tensión derivada de los productos y su respuesta*

Cuando el sistema recibe un número de demandas diversas que es capaz de procesar, pero no ocurre tal cosa, la causa de la tensión no procede de las demandas ni de aquellos que las formulan, aunque Easton las incluye en esta categoría, sino de las autoridades, que no las satisfacen porque no tienen la voluntad o se resisten a satisfacerlas, no tienen los recursos necesarios o son incompetentes (1979: 57-59). La consecuencia de ello es una disminución progresiva del apoyo, con lo cual se necesitarían medidas para contrarrestar la situación. Estamos dentro de la tensión propiciada por la disminución del apoyo.

La respuesta a esta situación sería estimular el apoyo específico mediante beneficios, que sería lo mismo que satisfacer las demandas, o mediante castigos (represión). En este caso no se introduce ningún cambio en los límites del sistema, salvo que la decisión de satisfacer las demandas implique cambiar los valores, las normas y las estructuras y hasta la propia cualidad de miembro.

## HIPÓTESIS

Con el planteamiento metodológico presentado en las páginas anteriores estamos en condiciones de abordar el estudio del sistema político español, comprendido entre noviembre de 1975 y diciembre de 1978, desde las siguientes hipótesis, cuya demostración es el objetivo de nuestra tesis:

1. Existe un **cambio del sistema político concreto**. Se pasa de un sistema no democrático (monarquía limitada con partido único), a un sistema democrático consensual (monarquía parlamentaria con multipartidismo moderado). La muerte de Franco implica el paso de una monarquía con partido único a una monarquía limitada con partido único. En este sentido lo que se conoce como sistema franquista no cambia en sus variables fundamentales, aunque sí se produce un cambio en las relaciones de las estructuras de autoridad, porque el Monarca ya no tiene los poderes excepcionales de Franco. La sucesión cambia el régimen político, que es una parte del sistema, pero sin cambiar el “sistema franquista”.
2. El paso de un sistema a otro implica los siguientes estados del sistema político: **crisis, transición continua e instauración**.
3. **Crisis**: la insuficiencia de **apoyo específico** es la causa de que el sistema político autoritario pase al estado de crisis. La falta de **apoyo difuso** hacia dos principios del régimen político, como son la Monarquía limitada de las Leyes Fundamentales y el organicismo, tal y como se encuentran a la muerte de Franco, así como también hacia la identidad de la comunidad política, complementa lo anterior. La insuficiencia está causada por un conflicto interno por objetivos (no por normas o recursos), entre los miembros del sistema: unos pretenden conservar los principios aludidos («duros») y otros («blandos») sustituirlos por la Monarquía parlamentaria y la representación por partidos, lo cual afecta también a la definición de miembro del sistema. Ese conflicto impide el procesamiento de las demandas provenientes tanto del interior como del exterior del sistema: el fallo de los productos del sistema genera una disminución del apoyo específico añadido. Los miembros en las estructuras de autoridad que quieren conservar los principios y no tienen voluntad de cambiarlos, aplican una respuesta de represión selectiva frente a los que se oponen a ellos. Es selectiva por cuanto utiliza los castigos para ciertos elementos pero no para otros, siendo que a estos otros les concede satisfacciones relativas en cuanto a sus demandas. Todo ello hace que,

además, la respuesta se haga lenta, ralentizando todo el proceso. Tampoco satisfacen las necesidades del exterior, que difícilmente admiten ser convertidas en demandas. No se enfrentan a los efectos perniciosos de la crisis económica, ni satisfacen las demandas del sistema económico y social en cuanto a la libertad contractual (afecta a la actividad empresarial y de los trabajadores -sindicación, contratos, huelga- y está íntimamente conectada al organicismo) y la libertad ideológica, de conciencia o de opinión (afecta a los medios de comunicación, la enseñanza y la actividad de la Iglesia Católica). En estos casos su respuesta es también la represión selectiva. El conflicto también tiene una manifestación desde el exterior en lo que se refiere a nuestra posición en Europa, tanto en su aspecto económico (CEE), como militar (OTAN).

4. **Transición continua:** la **respuesta** del sistema autoritario ante el **estado de crisis** es **adaptativa**, es decir, que es capaz de autotransformarse ya que no de cambiar su ambiente. Para ello, pretende poner en consonancia el sistema político con el medio, conforme a las normas del sistema autoritario y no conforme a los valores, bien sean objetivos o principios. La respuesta no sigue el camino que señala **Easton** (recurriendo a la potenciación del apoyo difuso, bien sea a través de la legitimidad, el bien común o el sentido de unidad), sino que cambia la definición de miembro y las estructuras del régimen. Es continua porque se produce conforme a la legalidad, tal y como hemos señalado apoyándonos en la definición de Leonardo Morlino. Para ello, amplía la comunidad política y establece el procedimiento para instaurar un procedimiento democrático, es decir, la democracia, variando dos estructuras de autoridad (Cortes y Consejo Nacional), y la relación entre esas estructuras y la comunidad política, que vuelve a ser ampliada hasta un cierto grado (los comunistas). Se llega así a las elecciones a Cortes, con lo cual concluye la fase de transición y comienza la instauración.
5. **Instauración:** desarrollo de la discusión para definir los límites, las estructuras, las autoridades y la comunidad política del nuevo sistema político y comienzo del ajuste con el medio, principalmente mediante los Pactos de la Moncloa. El estado de instauración concluye con la aprobación de la Constitución, que define el nuevo sistema. Comienza la consolidación.



## CAPÍTULO II

### EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL A LA MUERTE DE FRANCO

«Hay tres clases de tiranos: unos poseen el Reino gracias a una elección popular, otros a la fuerza de las armas y los demás al derecho de sucesión. Los que lo han adquirido por el derecho de guerra se comportan, todo el mundo lo sabe, como en país conquistado. Los que nacen reyes no acostumbran a ser mucho mejores, sino que, por haber nacido y sido educados en el seno de la tiranía, sorben con la leche la naturaleza misma del tirano y consideran a los pueblos que les están sometidos como a siervos traspasados por herencia; además, según sus inclinaciones preferidas, se muestran avaros o pródigos y usan del Reino como de su propia herencia. Aquél que detenta el poder gracias al voto popular debería ser, a mi entender, más soportable y lo sería, creo, de no ser porque, a partir del momento en que asume el poder, situándose por encima de todos los demás, halagado por lo que se da en llamar grandeza, toma la firme resolución de no abandonarlo jamás. Acostumbra a considerar el poder que le ha sido confiado por el pueblo como un bien que debe transmitir a sus hijos. Ahora bien, a partir del momento en que él y sus hijos conciben esa idea funesta, es extraño comprobar cómo superan en vicios y crueldades a los demás tiranos. No ven mejor manera de consolidar su nueva tiranía sino incrementando la servidumbre y haciendo desaparecer las ideas de libertad con tal violencia que, por más que el recuerdo sea reciente, pronto se desvanece por completo en la memoria. Así pues, a decir verdad, veo claramente que hay entre ellos alguna diferencia, pero no veo elección posible entre ellos, pues, si bien llegan al trono por caminos distintos, su manera de reinar es siempre aproximadamente la misma. Los elegidos por el pueblo lo tratan como a un toro por domar, los conquistadores lo convierten en una presa sobre la que ejercen todos los derechos, y los sucesores lo tienen por un rebaño de esclavos que les pertenece por naturaleza». (Étienne de la Boétie, (1576) 1980, 65-66).

Una vez que hemos descrito el modelo general del sistema político, analizado los supuestos del cambio dentro de la teoría general de sistemas y, en concreto, de los sistemas políticos, y planteado nuestras hipótesis, necesitamos describir el punto de partida de nuestro estudio para poder comparar y decidir cuáles son los cambios que tienen lugar en la llamada transición. Nuestro objetivo en este capítulo se circunscribe a especificar las características concretas del sistema político español a la muerte del que entonces ejercía el rol de Jefe del Estado.

Un sistema político concreto, por hipótesis y congruencia, tiene que cumplir las condiciones generales de la teoría general de los sistemas políticos. Sin embargo, es lógico que presente específicas circunstancias. Así, cualquier sistema político, calificado como democrático o como autoritario, con sus diversas subclases posibles, se compone de tres elementos principales como son la comunidad política, el régimen político y las autoridades. Cumple los requisitos de funcionamiento de todo sistema político, es decir, que sus variables esenciales están comprendidas entre unos límites precisos. Estos límites implican alguna forma de adoptar y ejecutar las decisiones relativas a la sociedad, así como una frecuencia de aceptación como autoritarias u obligatorias por parte del grueso de la sociedad.

Estas dos condiciones generales nos permiten hablar de sistema político pero, ¿cuáles son las variables esenciales y su margen normal de funcionamiento al tratar un sistema político concreto? La distinción básica que nos permite clasificar los sistemas en democráticos y no democráticos suele estar basada en los elementos procedimentales y el significativo principal de identificación de un sistema democrático está en si las decisiones son adoptadas conforme al principio y la regla de la mayoría.

Las tipificaciones democráticas o no democráticas pueden seguir la caracterización clásica de Aristóteles o añadir la versión del espíritu liberal, es decir, si la mayoría debe o no debe respetar ciertos límites cuando decide y ejecuta (Sartori, 1988; Berlin, 1988). En cualquiera de los dos casos, es posible utilizar otra serie de variables para matizar la clasificación con varios subtipos y su específico funcionamiento<sup>48</sup>. Con ello, por ejemplo, podemos decir que un sistema político es democrático cuando los reguladores de las demandas funcionan dentro de los límites comprendidos por la libertad de asociación y de expresión o manifestación, y la adopción y ejecución de decisiones estén dentro de un procedimiento apoyado en el principio de la mayoría, basado en el sufragio libre, igual, directo y secreto. Es decir, que si hay una restricción o exclusión de la libertad de asociación y el procedimiento está basado en el carisma de un líder, el sistema político no es democrático.

Las distintas posibilidades no nos interesan especialmente para nuestro caso. Sin embargo, conviene precisar que los límites en el funcionamiento de las variables esenciales se eligen por común aceptación de la comunidad académico-científica, que si está dividida en intereses irreconciliables sólo es posible alcanzarla dentro del mismo grupo de pertenencia. Ello no es obstáculo para que la elección de los límites que utilizamos deba ser admitida o consensuada también.

Por ahora, lo más importante para nuestro estudio es admitir como un dato que el sistema político español en noviembre de 1975 no es democrático, sin entrar a discutir, por el momento, sus distintas caracterizaciones<sup>49</sup>. Pues lo que realmente nos interesa es el estudio del cambio de

---

48 (Dahl, 1989), (Lijphart, 1987 y 2000); (Linz, 1974 y 1975).

49 La descripción dominante de la naturaleza del franquismo se ha hecho principalmente desde el concepto de régimen político. El trabajo pionero lo realizó J. J. Linz y desde la crítica de izquierdas a su modelo se opuso el calificativo de fascista a autoritario. Para tener una visión global de los estudios y la bibliografía puede consultarse Javier Tusell (1988) y Payne (1987). En términos metodológicos los trabajos de Hermet (1975, 1976, 1977 y 1985) ofrecen un resumen descriptivo y analítico imprescindible.

ese sistema no democrático a otro que es democrático y, a la vez, si se cumplen las condiciones generales del mismo, que son: adaptación a las condiciones cambiantes del medio intrasocietal y extrasocietal mediante un proceso de autorregulación. El cambio es adaptativo, precisamente, porque sus productos son capaces de responder a dichos cambios y porque uno de estos productos es la reestructuración o la redefinición de las variables esenciales y de los límites en el funcionamiento de éstas últimas. La teoría general de los sistemas políticos entiende que si no existe adaptación, se entra en una crisis global de los propios «prerrequisitos» (Ruíz-Rico, 1974) de existencia de todo sistema político, que lleva al sistema político a su desaparición o a una nueva forma indeterminada, pues el sistema político existente no es capaz de responder a las perturbaciones del medio con alguna forma de regulación.

## **A. LAS VARIABLES ESENCIALES Y SUS LÍMITES**

Sin perder de vista las cuestiones referidas a los factores del sistema político, sus interrelaciones, los elementos del medio y sus relaciones con el sistema, nos corresponde delimitar las variables esenciales del Sistema Político Español tal y como se encuentran el 22 de noviembre de 1975, fecha de la cual partimos para nuestra investigación, porque en nuestra hipótesis planteamos que el estado de crisis del sistema comienza en ese momento.

Al describir las variables, definimos, al mismo tiempo, las características del específico sistema político que existe a la muerte de Franco y que ha sido legado a los españoles. ¿Qué variables concretas definen la adopción y ejecución de decisiones por las autoridades del sistema autoritario? y ¿cuáles son las que definen la aceptación de las decisiones como obligatorias por la sociedad? Si los componentes, para todo sistema, son la comunidad política, el régimen político y las autoridades y cada uno de los ellos los podemos observar a través de una serie de elementos, las variables esenciales están especificadas por medio de dichos factores en su forma concreta. Veámoslo.

### **1. LA COMUNIDAD POLÍTICA**

Hemos visto que en la definición de todo sistema político, los factores de la comunidad política podían ser observados a través de los miembros, la cohesión y los reguladores. La comunidad política y sus factores ha sido tratada desde diversas perspectivas, utilizando otros conceptos, que aunque nos facilitan la comprensión de una parte del sistema político, difieren de nuestra aproximación, como vamos a distinguir a continuación.

### 1.1. Los miembros

Los científicos sociales en los estudios llevados a cabo para analizar el régimen político franquista o su sociedad, han sido partidarios de reconocer los miembros de la comunidad política a través de diversos conceptos como, por ejemplo, «las fuerzas políticas», «la oposición», «las familias del régimen». En cualquiera de estos casos, lo que se pretende es identificar a los miembros del sistema político por intermedio de algún criterio, normalmente de tipo ideológico<sup>50</sup>. Un ejemplo lo podemos encontrar en el trabajo de Amando de Miguel (1975). Nos dice Amando de Miguel al comienzo de su estudio:

«Voy a examinar el Régimen instaurado por Franco desde una perspectiva (para mí) tan interesante como inédita, tan personal como original, tan parcial como legítima: la percepción que del mismo han tenido sus principales actores -fuera del propio Franco, es decir, los Ministros del Gobierno. En ellos confluyen y se expresan inmejorablemente las ideologías, intereses, concepciones del mundo y mentalidades que distinguen a las distintas familias que componen el sistema político» (1975: 11).

Como se puede apreciar por la cita anterior, el interés analítico recae en los principales actores que tienen una identificación concreta por el lugar que ocupan en una de las estructuras del Régimen, el Consejo de Ministros. Pero también se pretende clasificarlos por «familias» en cuanto que expresan ideologías, intereses, concepciones del mundo y mentalidades. Con ello, no se agota la totalidad de los miembros, aunque el criterio ideológico podría ser extendido a la identificación de los restantes miembros. Aún así, la clasificación de ese reducido número de miembros en función de elementos ideológicos «no resulta fácil» (1975: 143).

Se puede considerar que todos ellos tienen un «dogma político común», que pivota alrededor de la representación orgánica, la unidad de poder, la limitación de las libertades de expresión, reunión y manifestación, el predominio de los intereses capitalistas y la subordinación de los trabajadores a través de la Organización y la salvaguarda del orden por medio de las fuerzas represivas (Tamames, 1983: 458).

Pero desde este magma común se pueden hacer diversas caracterizaciones indicativas y así

---

50 Desde un análisis marxista, la comunidad política y los miembros del sistema son siempre burgueses con unos u otros calificativos, aunque la sociedad esté dividida en clases. Luego aparecen las dificultades si los miembros con derechos políticos son proletarios y su representación consigue la mayoría en el parlamento o domina el gobierno. Al respecto la capacidad de CCOO para parasitar la representación obrera en la llamada Organización Sindical es un ejemplo que se prolonga en el tiempo cuando ya no se está en la dictadura y sí en la democracia. ¿Son miembros o no? ¿Siguen siendo proletarios o se convierten en burgueses? ¿El partido es el representante de la clase proletaria cuando domina el Gobierno? ¿Se puede pactar con los burgueses, la burguesía o no? ¿Hay que destruir las clases y el modo de producción capitalista o todavía no se han desarrollado suficientemente las fuerzas productivas? Esta parte necesita, en mi opinión, una reconstrucción a fondo. Desde nuestra perspectiva serían miembros si tienen los derechos y ejercen la representación que tienen desde su idea proletaria y, además, podrían llegar a procesar las demandas con el ejercicio del uso alternativo del derecho. Como bien se sabe estos debates a veces saltan a los medios de comunicación y los obreros son tontos o listos en función del partido al que votan.

han procedido diversos autores. Por ejemplo, Ramón Tamames denomina «bloque político» a los distintos grupos que encuentra, que son: falangistas, militares, monárquicos, técnicos, tradicionalistas, de Acción Católica, del Opus Dei (1983: 462-463). Luis García San Miguel nos dice que «los nombres de estos grupos están en la mente de todos y varios están reconocidos explícitamente en las leyes fundamentales» (1981: 28). Son: el Ejército, la Iglesia, los monárquicos tradicionalistas, la Falange, el Opus Dei, la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP). Raymond Carr y Juan Pablo Fusi llevan la distinción de García San Miguel al orden de exposición. Así, hablan de «familias institucionalizadas» y «familias políticas». En las primeras incluyen al Ejército, la Falange y la Iglesia y, en las segundas a los franquistas integrales, los monárquicos y los tecnócratas y profesionales (Carr y Fusi, 1979: 33-54). Hermet (1985: 386-387) especifica las múltiples camarillas con sus matices, para agruparlas en calificativos dicotómicos: liberales evolucionistas-autoritarios duros; ideólogos burócratas-tecnócratas; laicos-clericales y monárquicos-antimonárquicos.

La clasificación de Amando de Miguel es la más extensa y minuciosa: militares, primorrriveristas, tradicionalistas, monárquicos, falangistas, católicos, integristas, tecnócratas y técnicos (1975: 34 y 154). Cada una de estas etiquetas «se forma de acuerdo con un principio clasificador. El conjunto aparece bastante desordenado, pero la realidad es así también» (1975:154-5)<sup>51</sup>. Y, entonces, ¿qué criterio o criterios ideológicos permiten identificar a los miembros del sistema político, aunque sea por las alturas? Amando de Miguel propone, desde un punto de vista sociológico<sup>52</sup>, once criterios: «Autoritarismo, regeneracionismo, paternalismo, conservadurismo, tercerismo utópico, nacional-catolicismo, catastrofismo, tecnocratismo, desarrollismo, nostalgia liberal, triunfalismo» (1975: 237 y ss).

«En principio cada una de las «familias» del sistema aporta su mentalidad ideológica característica. Así, los militares se distinguen por el autoritarismo, los monárquicos por el conservadurismo nacionalista, los falangistas por el tercerismo utópico, los tecnócratas por el tecnocratismo y el desarrollismo, etc. Si la correlación fuera perfecta o si no existiese esa pluralidad de familias y de versiones predominantes en cada una de ellas, pasaría a dominar un sistema muy mecánico de compromiso de mentalidades o una sola ideología totalitaria. En la práctica ocurre que casi todos los componentes ideológicos que reseñamos como fundamentales aparecen en casi todas las familias. O lo que es lo

51 Estas etiquetas, que son «las familias» utilizadas por Amando de Miguel tienen una diferencia esencial con otras formas de agrupación política: «la irreductible heterogeneidad del principio de clasificación». Con sus propias palabras, los criterios son los siguientes: «Los militares son un claro y exclusivo grupo ocupacional. Los tradicionalistas y monárquicos continúan la línea de antiguos partidos. Los primorrriveristas aparecen unidos por un pasado de fidelidad y colaboración con otro régimen. Los falangistas constituyen el núcleo de un nonato partido totalitario sustituido por un vago "movimiento" de las fuerzas colaboradoras de la España nacional en el esfuerzo de la guerra civil. Los católicos y tecnócratas agrupan a los vinculados con determinadas organizaciones de tipo cultural o pastoral. Los integristas son más bien un "estilo" que se destaca de algunas familias. Los técnicos presuponen una categoría "apolítica", residual, basada en el comportamiento personal.» (1975:154).

52 Por ejemplo, sabe que la identificación se puede hacer con otros elementos. Así, «a efectos electorales, basta con haber votado en los referéndums [sic]... En términos administrativos, basta con acatar los principios del Movimiento» (1975: 237).

mismo, que las distintas «familias» se hallan ideológicamente emparentadas. Franco ha actuado de sabio casamentero entre todas ellas.» (1975: 238-9)

Con la última frase de la cita anterior obtenemos la clave de la bóveda. Todos son franquistas<sup>53</sup>. Los miembros tendrían una identidad fraguada por el Caudillo, que se concreta en el deber de lealtad al Jefe del Estado, según el artículo segundo del Fuero de los Españoles<sup>54</sup>. Con esta identificación, es decir, con la equivalencia ideológica del término «franquista», estamos en condiciones de poder señalar a una minoría o élite que formaría la comunidad política del sistema político español. Como aproximación a nuestro concepto de miembro nos puede servir, por cuanto esa minoría participa en una misma división del trabajo político. Precisamente, para García San Miguel, los distintos grupos son identificables con esta característica,

«pues, aunque se mantenga oficialmente la tesis de que todos los españoles pueden participar en el poder, lo cierto es que, en general, sólo pueden hacerlo quienes pertenezcan a alguno de los enumerados más arriba. No se trata tan sólo de que tengan cerrada la puerta quienes mantengan ideas «heterodoxas», los socialistas pongamos por caso, sino de que tampoco pueden entrar quienes, siendo rigurosamente «ortodoxos», son independientes, esto es, no están conectados con alguno de los canales de participación» (1981:30).

Profundizaremos en esta cuestión más adelante, al hablar de los reguladores estructurales.

Siguiendo con el planteamiento de Amando de Miguel, se suscitan tres cuestiones importantes a este respecto: ¿es posible trasladar esta identidad al resto de los españoles?, ¿coincide con la definición de miembro que tiene el sistema? y, en caso de coincidir, ¿seguirán

---

53 O fascistas, pues “en realidad, es sólo en España que tal término se utiliza. En los países en los que he vivido en el exilio, Suecia, Gran Bretaña y EEUU tal régimen se llama fascista. (...). En España, sin embargo, se utiliza el término franquista como para indicar que fue un régimen caudillista, liderado por un General, como si todo dependiera de él. Éste no fue, sin embargo, el régimen que España sufrió de 1939 a 1977. Fue una dictadura de clase” (Navarro, 2004: 126-127). Los “miles de personas que tenían responsabilidad política durante el Régimen Dictatorial Español y que vestían la camisa azul y saludaban con el saludo fascista (es muy probable que) no fueran fascistas sino meramente oportunistas” (Navarro, 2001: 74). Por esta vía es fácil llegar a la conclusión de que no hacen falta miembros y que Franco no era fascista.

54 La lealtad como elemento de identificación está por encima de los matices ideológicos y se centra en la persona o sujeto al cual se sirve. Para señalar esto podemos escoger un párrafo del discurso de despedida que pronunció uno de los hombres más importantes de aquella época al abandonar la Jefatura del Gobierno que había asumido a la muerte del Almirante Carrero Blanco:

«He distinguido siempre entre lealtad y fidelidad. La lealtad es aquella virtud social que impone un comportamiento claro y limpio, basado en la veracidad, que surge de un compromiso de honor.

»Hoy hablo de una lealtad más profunda; de aquella que surge de la fidelidad; aquella que determina un comportamiento que nace de la fe en la persona a quien se sirve.

»Afirmo de modo rotundo mi lealtad, basada en la fidelidad, al caudillo Franco. Nunca agradeceré bastante el honor de estos cuatro años de servicio y aprendizaje a su lado.

»Afirmo mi lealtad basada en la fidelidad al Príncipe de España, expresión perfecta del limpio y claro futuro de nuestra Patria. Y afirmo esta fidelidad de modo radical e inequívoco.» (...)»Lealtad desde la fidelidad al pueblo español...». (Alcocer, 1986: 67).

siendo franquistas después de la muerte de Franco?

### 1.1.1. La identidad de los miembros

La respuesta a la primera pregunta, es decir, si es posible trasladar la identidad de «franquistas» a todos los españoles, siguiendo a Amando de Miguel, sería «no»: «A nivel de base popular, el Régimen de Franco carece de una ideología articulada (en la medida, por ejemplo, en que no hay un partido franquista ni nada que se le parezca)» (1975: 238)<sup>55</sup>.

Sin embargo, aunque demos por sentado que no existe una ideología articulada y un partido franquista o algo similar, el magma común aparece en los estudios de actitudes, cultura política y opinión pública, que se han hecho a través de los institutos de encuesta o similares<sup>56</sup>. El significado básico de esos conceptos, sin entrar a matizar sus posibles utilizaciones, lo tomamos de Rafael López Pintor:

«De los conceptos mencionados, el de "actitudes políticas" es el más amplio, por hacer referencia a la posición que un individuo o grupo de individuos mantienen en torno a cualquier tema u objeto político... En este sentido, actitudes políticas son las orientaciones hacia temas políticos en su más amplia acepción - dimensiones cognitivas o de información, evaluativas y afectivas.

»Los conceptos de cultura política y de opinión pública tienen, por el contrario, un alcance más limitado que el de actitudes políticas... Y, normalmente, por cultura política se entiende el conjunto de ideas más o menos comunes en una sociedad y relativas a ciertos objetos políticos básicos, como el régimen o instituciones, la comunidad, los gobernantes, etc. El concepto de opinión pública hace referencia más bien a las ideas que grupos más o menos grandes de la población tienen, en un momento dado, sobre algún problema político concreto, normalmente de relevancia coyuntural o momentánea, aunque vuelva a surgir de nuevo en otra ocasión. La cultura política estaría integrada por un sistema de ideas con amplia base social, gran permanencia en el tiempo y relativas, sobre todo, a la forma de gobierno. La opinión pública carecería de aquella permanencia en el tiempo, de aquel amplio consenso en el cuerpo social, y estaría referida a problemas de acción concreta de los gobernantes» (1982:73).

Hay que tener presente que estas investigaciones no se desarrollaron hasta los años sesenta y, por lo tanto, los datos son progresivamente más abundantes desde esos años, pero no existen para las etapas anteriores. Con estos análisis nos podemos aproximar a la realidad y contrastar la

<sup>55</sup> Visión que se corresponde con la de un fiel seguidor de Linz. En la nota 74 exponemos el argumento de Linz sobre la ausencia de ideología.

<sup>56</sup> El principal de todos, de carácter público, fue el Instituto de la Opinión Pública, rebautizado más tarde como Centro de Investigaciones Sociológicas, cuyos resultados se publicaban en la Revista Española de la Opinión Pública, después Revista de Investigaciones Sociológicas. Otros, de carácter privado, han sido: ICSA/Gallup, Metra Seis, Consulta S.A., que realizaron encuestas para diversos periódicos y revistas.

posición de Amando de Miguel sobre la inexistencia de una ideología articulada por el lado del posicionamiento subjetivo de los individuos y dejar al margen su afirmación de que no existe un partido franquista ni nada que se le parezca, dado que es difícilmente sostenible. En efecto, el Movimiento es una organización que pasa a ser la heredera del partido único, denominado Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS), a raíz de la Ley Orgánica del Estado (LOE) de 1 de enero de 1967 (Bardavío 1969: 111-123 y 145-162) y cuya representación se incrusta en una de las estructuras del régimen político: el Consejo Nacional (artículo 21, LOE).

¿Qué resultados arrojan los estudios mencionados sobre la identidad política de los españoles?

En una encuesta realizada en el mes de diciembre de 1972, sobre una muestra representativa de hombres y mujeres mayores de 16 años que vivían en poblaciones de más de 50.000 habitantes, Rafael López Pintor y Ricardo Buceta aislaron, mediante el análisis factorial, tres ejes de actitud respecto a los procesos sociales y políticos «que podrían ser definidos de la siguiente manera: Tradicionalismo--Modernismo, Autoritarismo--Tolerancia y Conservadurismo--Radicalismo.» (1975: 57) De los tres ejes, el que es significativo para nuestro discurso es el segundo. Si observamos las dimensiones de la actitud que nos muestran los autores (ver TABLA I), podríamos deducir con el tercer ítem (La democracia no sirve para España) que no todos los españoles son franquistas, puesto que sólo un 21,7% está de acuerdo con la afirmación y existe una mayoría indiferente del 42% que «no sabe». Como la situación del año 1972 pertenece al contexto de un sistema autoritario, las otras dos dimensiones de la actitud refuerzan la conclusión anterior, aunque si se excluye de la identidad a los que «no saben», se puede llegar a la conclusión de que «las actitudes masculinas siguen una pauta bimodal o partida en dos por lo que al autoritarismo se refiere» (1975: 61) y «están claramente divididos --30-40% a favor y 30-40% en contra-- en cuanto a que unos son mentalmente rígidos, intolerantes y autoritarios y otros no» (1975: 72).

TABLA V

AUTORITARISMO-TOLERANCIA		Porcentaje de		
Dimensión de la actitud	Acuerdo	Desacuerdo	No sabe	Total
Ojalá que en política las cosas siguieran igual otros treinta años	38,2	33,6	28,2	100
El futuro político de España está muy claro; no hay por qué preocuparse	25,6	40,2	34,2	100
	25,9	28,7	45,3	100 <sup>57</sup>
Eso de la democracia no sirve para España	21,7	36,3	42,0	100

57 Esta segunda fila corresponde a las mujeres. En el resto, todas las filas se refieren a las dimensiones de la actitud de los hombres. Los datos están sacados de los cuadros contruidos por López Pintor y Buceta que aparecen en las págs. 58-59 de la obra citada.



TABLA VI<sup>58</sup>

ACTITUD SEGÚN LA CLASE SOCIAL (VARONES)	PUNTUACIÓN MEDIA POR CLASE Y TOTAL			
	Alta	Media	Baja	Total
AUTORITARISMO	20,6	18,6	17,5	18,5

TABLA VII<sup>59</sup>

ACTITUD	PUNTUACIÓN MEDIA POR GRUPOS DE EDAD Y TOTAL					
	16/24	24/34	35/44	45/54	55 y +	Total
AUTORITARISMO						
HOMBRES	21,1	20,4	17,3	16,6	15,7	18,5
MUJERES	18,3	16,9	14,1	13,5	11,8	15,3

Si a esta conclusión general añadimos la posición adoptada por los encuestados y relacionada con su clase social y su edad (Tablas V y VI), podemos comprobar que la actitud autoritaria es menor a medida que se asciende de clase social y se disminuye de edad. Estos datos precisan la situación. Efectivamente, si la clase alta es la menos autoritaria y la más tolerante, será la que menos se identificará como franquista y ocupará un porcentaje mayor de «desacuerdo» sobre los ítemes de la actitud autoritaria. Lo mismo ocurrirá con la población menor de 34 años, que estaba formada por los que no habían conocido la guerra civil.

Los datos nos ayudan a precisar la respuesta en los siguientes términos: existe una minoría numérica de españoles a los cuales se les puede identificar por su posición subjetiva como franquistas, pero no pertenecen exclusivamente a la élite, sino también al resto de las clases sociales. Por la manifestación subjetiva de los individuos resulta fácil apreciar que la identidad de «franquista» no es posible extenderla a todos los españoles.

A mayor abundamiento, los autores consiguen sintetizar cuatro tipos de personas con diferentes sistemas de valores políticos, que denominan: mayoría indiferente, generación tolerante, hombre político autoritario y apéndice del autoritarismo dominante (1975: 108). Estos tipos representan un porcentaje de población y tienen un cierto orden relacionado con el autoritarismo político<sup>60</sup>, como se puede observar en la Tabla VIII.

58 Los datos de esta tabla están tomados de R. López Pintor y R. Buceta (1975:75). Como los autores aclaran, «para su correcta interpretación debe recordarse que se trata de puntuaciones medias; y también que las puntuaciones más altas indican una menor intensidad de la actitud en cuestión. Esto es paradójicamente así, dada la forma en que se establecieron las puntuaciones para las respuestas "de acuerdo", "no sabe" o "en desacuerdo" a las distintas preguntas» (1975:75).

59 Los datos de esta tabla están tomados de Rafael López Pintor y Ricardo Buceta (1975: 82-83).

60 Dicen los autores sobre este concepto: «El autoritarismo político implica ligazón afectiva y apoyo a líderes y autoridades políticas fuertes, partidarios de las medidas de fuerza en la resolución de los conflictos sociales y políticos; así como falta de tolerancia con los adversarios políticos» (1975: 106).

TABLA VIII<sup>61</sup>  
TIPOS POLÍTICOS EN FUNCIÓN DE LA CLASE SOCIAL

TIPOS POLÍTICOS <sup>62</sup>	CLASE SOCIAL							
	ALTA		MEDIA		BAJA		TOTAL	
	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR <sup>63</sup>
GENERACIÓN TOLERANTE	105	10,4	157	15,6	113	11,2	375	37,2
MAYORÍA INDIFERENTE	69	6,9	173	17,2	251	24,9	493	49,0
HOMBRE AUTORITARIO	18	1,8	45	4,4	59	5,9	122	12,1
APÉNDICE AUTORITARIO	1	0,1	7	0,7	7	0,9	17	1,7
TOTAL	193	19,2	382	37,9	382	42,9	1007	100

Curiosamente, como refleja la Tabla IV, los menos autoritarios políticamente forman una minoría del 37% y se reparten casi en la misma proporción entre todas las clases sociales. Dentro de la clase media y la clase baja son una minoría, pero no ocurre lo mismo con la clase alta, donde son la mayoría. La desproporción es manifiesta si tenemos en cuenta los totales de cada clase. Esto significaría que los sujetos de la clase alta no pueden ser identificados mayoritariamente como franquistas, aunque dentro de la minoría no franquista (37,2%) son la minoría (10,4%).

Otras encuestas y estudios también nos proporcionan datos aproximados sobre la identidad de los miembros del sistema, pero circunscrita a elementos del régimen político. Así, sin salirnos de los elementos ideológicos, se puede comprobar cómo la actitud autoritaria hacia la forma de gobierno («Es mejor que un hombre destacado decida por nosotros») aumenta desde el 11% en 1966 hasta el 24% en enero de 1976, para después descender desde mayo de 1976 al 8% y mantenerse hasta abril de 1980 en esa cifra. Paralelamente, la actitud democrática («Es mejor que la decisión la tomen personas elegidas por el pueblo») aumenta también desde el 35% en 1966 hasta el 60% en 1974. Disminuye al 56% en enero de 1976 y aumenta al 78% en mayo de 1976 para mantenerse hasta abril de 1980 (López Pintor, 1982:84). Esta serie se puede apreciar también en el estudio de Antonio López Pina y Eduardo López-Aranguren hasta el año 1973. Así, el autoritarismo representaría el 39% en 1960, el 54% en 1968, el 52% en 1969 y el 46% en

61 La tabla se ha construido con los datos aportados por Rafael López Pintor y Ricardo Buceta (1975: 110).

62 Están ordenados de menor a mayor grado de autoritarismo político.

63 Las siglas FA significan Frecuencia Absoluta, y las siglas FR, Frecuencia Relativa.

1973, y la actitud democrática el 38% en 1960, el 35% en 1966, el 47% en 1968 y el 39% en 1973 (1976: 75-76). Las series, en definitiva, mantienen una estructura dicotómica favorable a la identificación autoritaria. El Informe FOESSA de 1970 concretaba las posiciones en términos de seguir «como hasta ahora» o preferir una República, de tal forma que por categorías socioprofesionales los obreros y empleados son los que prefieren seguir «como hasta ahora» frente a los profesionales y universitarios que se decantan mayoritariamente por la República (395), lo cual es otra forma de ver los datos de la Tabla IV.

Otra forma de identificación se puede contemplar a través de las preferencias políticas en relación con los valores del régimen, entendidos como objetivos. En este caso, los porcentajes a favor de los valores en pro de las políticas del régimen, sintetizados subjetivamente a través de las palabras «paz», «orden» y «tradición», son más altos que sus opuestos, aunque disminuyen desde el 71% en el año 1966 hasta el 46% en enero de 1976. Los valores negativos hacia las políticas del régimen, expresados por medio de la «justicia», la «libertad»<sup>64</sup> y la «democracia», indican una trayectoria contraria, del 20% al 40%<sup>65</sup>.

Otros estudios han definido la identidad de los miembros a través de sus estrategias políticas. En este caso, los elementos ideológicos están incluidos en las mismas y, por lo tanto, la clasificación se solapa con lo anteriormente expuesto. La ordenación sistemática de las estrategias ha sido establecida por José María Colomer. Su punto de partida lo encontramos en «el grado de mayor a menor discontinuidad con el pasado que pretendían» (1990: 22; 1991: 1284). El resultado que obtiene permite clasificar a los individuos y grupos en tres opciones principales: ruptura, reforma y continuidad. Así obtenemos la siguiente ordenación, que se da «tanto entre el conjunto de los ciudadanos como entre las minorías políticas organizadas» (1990:23) revolucionarios, rupturistas, reformistas, aperturistas, continuistas e involucionistas. El autor que primeramente hizo la identificación en términos de estrategias fue García San Miguel, y su nomenclatura se expresa con el mismo orden en revolucionarios, reformistas ilegales, reformistas legales, evolucionistas, inmovilistas e involucionistas (1981: 39-77). Esta síntesis ha recibido posteriormente el añadido de otra terminología: «duros» y «blandos» (O'Donnell y Schmitter, 1988d: 32-33). Los primeros incluyen los involucionistas y continuistas de Colomer o los involucionistas e inmovilistas de San Miguel. A los «blandos» pertenecen las dos categorías siguientes de los mismos autores.

Dentro de estas categorías, los miembros quedarían ordenados dentro de los duros y los blandos, o lo que es igual, abarcarían desde los involucionistas a los reformistas o desde los involucionistas a los reformistas legales. Sin embargo, veremos que las categorías de reformistas o reformistas legales son miembros a medias, pues mantienen un pie dentro del sistema y otro

64 Esta "libertad" y la "justicia" aparecen sin aditamentos en la pregunta hecha a los encuestados, con lo cual no es un valor que quede muy claro para su valoración como contrarias a los valores del sistema.

65 (López Pintor, 1982:86) y (López Pina y Aranguren, 1976: 126). Estos valores sirven también para identificar la pérdida de apoyo difuso del sistema político y entablar una discusión sobre si tal pérdida de legitimidad supone una crisis o no (del Águila, 1992: 49-54), que responderemos al final de este capítulo.

fuera. Cabe realizar idéntica consideración para la clasificación de San Miguel, quien entiende que los reformistas legales forman parte de la «oposición», aunque existe «cierta aproximación que a algunos puede parecerles identidad» con los evolucionistas. Coinciden en «cambiar sin destruir y en mantenerse dentro de la legalidad», pero no coinciden en la interpretación de la legalidad, que los reformistas legales pueden dilatar y hasta salirse de ella, y tampoco coinciden en la predisposición a ocupar los puestos políticos, que los reformistas legales se niegan a ocupar (García San Miguel, 1981:49). Esto parece ser así mientras Franco se mantiene con vida, pero con la llegada de Juan Carlos a la Jefatura del Estado pasarán a ser miembros de pleno derecho del sistema y su medio táctico por excelencia será la dilatación de la legalidad tanto como las circunstancias se lo permitan. Además, no se van a negar a ocupar puestos relevantes y de primera magnitud en las esferas del Estado. Si para San Miguel el ejemplo típico, a finales del año 1973, era Joaquín Ruíz Giménez, con la llegada de Juan Carlos a la Jefatura del Estado el ejemplo típico pasaría a estar representado por los hombres del grupo Tácito y, en concreto, Alfonso Osorio. No son, por tanto, miembros natos de la «oposición» sino del sistema, aunque ejercen funciones de oposición al estirar la interpretación de la legalidad desde sus posiciones “técnicas” en la “*buffer zone*” (Huneeus, 1985:30-32) o como le gustaba titular a Martín Villa, “al servicio del Estado” (1984).

#### 1.1.2. La definición de miembro por el sistema

Para responder a la segunda pregunta, a saber, si la definición de miembro fijada en el sistema es la de «franquista», debemos tener presente que los miembros son aquellos individuos que participan en la división del trabajo político y, por lo tanto, podemos averiguar cuál es la división del trabajo político existente y quiénes son los individuos participantes en ella. Esta identificación se puede observar al responder, a su vez, a tres preguntas: ¿quién participa en las estructuras de autoridad?, ¿quiénes forman las estructuras de conversión de demandas? y ¿quiénes ocupan los roles de autoridad?

En principio, la calificación de miembro, en sentido general, aparece como «españoles» y, más concretamente, como «pueblo español». En la Ley de Principios del Movimiento Nacional (LPMN), de 1 de enero de 1967, se establecía en el principio VIII que «la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes», y añadía, a continuación, que cualquier otro tipo de organización no ajustada a la representación orgánica «será considerada ilegal». Además, en la citada Ley, en su principio VI, se otorga el carácter de entidades naturales de la vida social a la familia, el municipio y el sindicato. Todo ello viene a confirmar el derecho que tienen todos los españoles a participar en las funciones públicas de carácter representativo, según el artículo 10 del Fuero de los Españoles (FE), de 17 de julio de 1945<sup>66</sup>. Si tuviéramos que identificar a los miembros con la

---

66 El artículo 10 dice lo siguiente: «Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan».

información anterior llegaríamos a la conclusión de que son todos los españoles. Sin embargo, no todos los españoles pueden participar como miembros de la comunidad política. Existen unos límites para esa participación que están definidos por los valores del régimen y plasmados en las normas y leyes del mismo. Si cualquier español acepta los valores, respetará la legalidad y participará en distinto grado en la división del trabajo político. Si no los acepta, se encontrará fuera de la legalidad y quedará excluido de la comunidad política. Esta exclusión, a su vez, está influida por la propia definición que los centros decisorios dan a la participación. Pueden hacerla más o menos flexible, según se apliquen los principios de forma rígida o flexible, al concretarlos en las normas y reglas del juego.

Sin embargo, existen tres elementos incuestionables que vertebran esa identidad definida por el sistema. Nos referimos a los enunciados en el artículo segundo del Fuero de los Españoles, donde se dice que «los españoles deben servicio fiel a la Patria, lealtad al Jefe del Estado y obediencia a las leyes». Cualquier español que asuma los tres deberes está en condiciones de participar en las estructuras y puestos de autoridad, independientemente de que los análisis sociológicos detecten la realidad de una participación sesgada de determinados grupos de edad o actividad, como así se puede constatar recurriendo a Juan José Linz (1974), Amando de Miguel (1975), Rafael Bañón (1978), Joaquín Bardavío (1969) o Miguel Jerez Mir (1982). En sentido contrario, los estudios de la «oposición» confirman estos elementos como propios de la identidad franquista. Tal es el caso de Paul Preston (1977), Santiago Míguez (1990) o Carlos Huneeus (1985).

En el supuesto de asumir los tres elementos del artículo segundo señalado, se estaba en condiciones de ocupar los roles de autoridad en la ocasión propicia. Claro que era posible que el individuo en concreto pudiera elegir puestos relevantes o secundarios, según dictasen las circunstancias, pero lo que le excluiría de la identidad comunitaria sería el negarse en redondo a ocupar cualquier puesto, fuese o no de primera magnitud, puesto que la negativa rompería el deber de prestar servicio a la Patria.

En cuanto a quiénes forman las estructuras de conversión de demandas, presuponiendo necesariamente el requisito de participar, hay que tener presente el límite que se establece en cuanto al tipo. Como acabamos de mencionar más arriba al citar la LPMN, no son válidos todos los tipos de estructuras, sino sólo aquéllos que ostenten la calificación de entidades orgánicas, bien sea de forma «natural» o a través de su reconocimiento por medio de las leyes. En el primer caso tendríamos a la familia, el municipio y el sindicato; y, dentro del segundo, como elementos más significativos, a las asociaciones políticas.

La referencia a la participación no quedaría completa si no mencionásemos la relación entre las estructuras y los reguladores estructurales. Relación que aparece delimitada en el sistema en época muy temprana, aunque se desarrolla por diversos caminos posteriormente. Martínez Cuadrado entiende que en los primeros once años, desde el inicio de la guerra civil, se pueden delimitar dos fases, una totalitaria hasta julio del 42 y otra posterior de «reordenación y revisión estatal». Nos dice el autor que

«en estas primeras dos fases surgirán los instrumentos básicos de

la representación política del sistema denominado orgánico precisamente por los tipos de representación que establece: la que se ejerce a través del partido unificado (FET y de las JONS) y sus Consejos (nacional, provinciales y locales); de los Sindicatos verticales y Organización Sindical; de las Cortes dibujadas en 1942 y ya reformadas en primera instancia en 1946, que reconocen una compleja representación a través de procuradores «natos y elegidos», y en las que las representaciones del partido, Sindicatos y Municipios y Diputaciones adquieren rango relevante» (1974: 1379).

Esta representación orgánica va a quedar substanciada en una «complicada trama formal» con múltiples procedimientos electorales que han sido revisados y reformados mediante leyes y demás normas, desde 1942. Tal complejidad posee tres ámbitos cruciales, que Martínez Cuadrado se encarga de exponer en su obra citada: el referido al partido único-movimiento; el de las estructuras básicas de la comunidad según la doctrina orgánica, es decir, las familias (cabezas de familia y mujeres casadas), los municipios (vecinos y residentes mayores de edad), los sindicatos (trabajadores y empresarios) y las corporaciones y asociaciones; y el de los órganos institucionales del Estado, principalmente las Cortes. En los tres ámbitos predomina el control de las candidaturas, aunque las relativas a los representantes familiares ofrecían mayores posibilidades de desbordar el aval oficial<sup>67</sup> y, a su vez, eran las que inducían a los posibles votantes a una mayor participación. Bien es verdad que sólo en las elecciones de 1967, para ese tercio, se registró un porcentaje de participación superior al 60%, cuando lo normal es que estuviera por debajo del 50%.

Al margen de la valoración que se pueda obtener de la mayor o menor participación en los procesos electorales «orgánicos» y de su justificación o crítica, lo realmente importante, a nuestros efectos, es que para participar en los cauces del sistema, bien fuese en las estructuras de autoridad, en los roles adyacentes o en las estructuras de conversión, hacía falta aceptar la legalidad, pero también mantener la predisposición a ocupar los puestos con la idea de servicio a la Patria como norte. Sobre esta cuestión no vamos a extendernos en estos momentos, pero se puede adelantar que la idea de servicio a la Patria sufre una transformación hacia la idea de servicio al Estado en las generaciones jóvenes que no han vivido la guerra civil y que coinciden con la edad del futuro Monarca; generaciones que, además, van a situarse en los grupos «reformistas». Esa idea de servicio va a presidir la vida política de un sinnúmero de prohombres, ejemplo de los cuales se puede señalar a Rodolfo Martín Villa que, además, plasmó en el título de un libro suya dicha idea (1984).

---

67 «Muy escasos y singularísimos ejemplos de candidatos extragubernamentales, extrasindicales, extralocales, pueden citarse como triunfadores regulares para los puestos que han de cubrirse por distintos tipos de elecciones. Independientemente de su obvia aceptación de la legalidad vigente, los candidatos sin respaldo efectivo del contexto oficial, nacional, provincial, local o sectorial, pueden considerarse generalmente vencidos de antemano en la carrera electoral.... Citemos para concretar los experimentos tan limitados realizados por candidaturas «independientes» en elecciones para concejales de los municipios por el tercio familiar o para procuradores de representación familiar de 1967 y 1971, o ciertos ensayos renovadores en el ámbito de las bases sindicales desde 1966 a nivel de la elección de enlaces sindicales» (Martínez Cuadrado, 1974:1393-1394).

Junto a la legalidad y la idea de servicio no se puede olvidar la lealtad al Jefe del Estado. Este elemento va a estar también presente en la vida política, bien sea para ensalzarlo y aclamarlo en manifestaciones y referendos o bien para denigrarlo. En cualquier caso, forma parte de la línea divisoria de los miembros de la comunidad política. Y no hay que olvidar tampoco que el ocupante de la Jefatura del Estado es una persona concreta, pero que dicha lealtad está institucionalizada y va más allá de las apreciaciones sobre la legitimidad carismática y la imposibilidad de rutinización del carisma que se pueden hacer siguiendo a Max Weber, al estar plasmado legalmente el deber de lealtad<sup>68</sup> o de las funciones en términos de rol institucional que le atribuye Huneus, desligado de la estructura del régimen y la Jefatura del Estado, por efecto sociológico de la teoría del liderazgo (1985: 33-34).

Por lo tanto, estamos en condiciones de afirmar que la definición de miembro, fijada en las normas del sistema, queda incluida dentro de la clasificación formulada en relación a las estrategias establecidas bajo la nomenclatura de San Miguel o Colomer. Así, son franquistas todos los grupos menos los reformistas ilegales y los revolucionarios (San Miguel), o los rupturistas y revolucionarios (Colomer). Estos últimos dos tipos de individuos o grupos no aceptarían la legalidad, el servicio a la Patria y la lealtad al Jefe del Estado, mientras que el resto sí, aunque en algunos momentos cuestionen unas u otras de las tres características definitorias de la identidad.

### 1.1.3. Persistencia de la identidad a la muerte de Franco

La identidad de los miembros del sistema político basada en los tres elementos que hemos reseñado, es decir, legalidad, servicio a la Patria y lealtad al Jefe del Estado, está sometida a un proceso de deterioro a la muerte de Franco. Para llegar a esta afirmación no tenemos más remedio que constatar algunos hechos ocurridos con anterioridad a la fecha del 20 de noviembre de 1975.

Un hecho importante, señalado por todos los que han relatado y analizado esos años, es la muerte de Luis Carrero Blanco, ocurrida el 20 de diciembre de 1973 a causa de un atentado perpetrado por un comando de ETA. El acontecimiento adquirió rasgos graves para los defensores del sistema<sup>69</sup> y marcó un «hito en la historia del régimen» (Equipo de Estudios, 1975: 116) para los atacantes. En cuanto a la gravedad, no parece que fuera para menos en vida de

---

68 (Herrero de Miñón, 1993: 53). Para un hombre de la trayectoria política de Herrero, es decir, con un pie dentro del sistema: «ingresé en el Consejo de estado en 1966» (16) y otro fuera: «Ahora bien, tras aprovechar al máximo la elasticidad de una legalidad autoritaria, mi llegada al Consejo, en pleno desarrollo económico y consiguiente transformación de la sociedad española, coincidió con la oportunidad histórica de forzar dicha legalidad y a ello tuve ocasión de contribuir en múltiples ocasiones» (25), de lo que da testimonio el libro citado; lo importante es resaltar la prioridad de la legitimidad (apoyo difuso) sobre la legalidad (procedimientos) para el futuro monarca, sin importar lo más mínimo que ello varase la sustancia de la comunidad política, que, por otra parte, es lo que perseguía.

69 «Entonces me permití decir que tenía la certidumbre que detrás de aquel hecho lamentable existía una cuestión más grave todavía y que, ciertamente, no era la autoridad del Estado la que se debilitaba, sino la continuidad institucional del régimen la que podría hallarse en grave peligro» (Utrera Molina, 1989: 72).

Franco, pues éste entendía que el Almirante<sup>70</sup> era «el último hilo que me unía al mundo», en palabras de su ayudante, el capitán de navío Antonio Urcelay (Utrera Molina, 1989: 77), pero difícilmente podía ser así una vez llegadas las previsiones sucesorias, puesto que el compromiso contraído por el Presidente Carrero con el entonces Príncipe de España le dejaba libre al futuro Monarca<sup>71</sup>. Esta interpretación no es válida para los situados en las coordenadas del antirégimen, porque entendían que con la desaparición de Carrero se cuestionaban «las posibilidades de continuidad del Régimen desde las bases en que ésta estaba programada»<sup>72</sup> y porque con Carrero se reproducía «el poder personal de Franco». Ambos juicios van más allá de lo que hasta la fecha se ha demostrado, pues las bases de la legalidad se mantuvieron intactas y Carrero no estaba en condiciones de reproducir en torno a sí el poder personal de Franco, como se puede apreciar en la biografía de Javier Tusell. Aún así, este acontecimiento trajo unas consecuencias diversas y hasta sorprendentes, que también han sido señaladas por distintos autores. Una de las inmediatas fue la designación de Carlos Arias Navarro como Presidente del Gobierno, calificada como «misterio» (Carr y Fusi, 1979: 254). Y otra, derivada de la anterior y de la composición del Consejo de Ministros, el «espíritu del 12 de febrero». Dos caras de una misma moneda, que crearán las bases para erosionar la identidad franquista de la comunidad política.

Corría el año 1974 y el nuevo Presidente parecía tener la voluntad de impulsar ciertos cambios ante el presumible y cercano final del entonces Jefe del Estado. Parecía una previsión razonable para preparar los acontecimientos futuros de la sucesión en dicha Jefatura, que, por otra parte, ya se venían planeando desde el nombramiento de Juan Carlos como sucesor (Capella, 2003: 17-18). La novedad reside en que Carlos Arias responde a las acusaciones de «inmovilismo» con el «propósito de continuidad perfecta» (1974). No suponía variar mucho las posiciones pero se reconoce una «sociedad española de hoy, definitivamente distinta de aquella otra, desgarrada por la discordia civil, postrada en el subdesarrollo y cercada por la miseria y el aislamiento internacional», a la cual «el Poder ha de encarar sus exigencias» con un «talante» distinto y otros «modos». Si se reconoce esa variación de la sociedad, no se llega tan lejos en cuanto a la identidad política, al punto de variar por completo la idea de comunidad política, salvo en lo referente a los reguladores estructurales, donde se pretende ampliar, mediante el derecho de asociación, los cauces orgánicos en el sentido de incluir a las «asociaciones políticas». Tema que afecta a la identidad, a las relaciones de la comunidad con el

70 Si Almirante significa «emir de la mar», Carrero significaba para Franco el emir de su política.

71 «Meses después de su toma de posesión, el almirante tuvo una audiencia con el entonces Príncipe de España, quien le pidió que si se producía el fallecimiento de Franco, esperaba de su lealtad la presentación de su renuncia. Carrero accedió. Lo que Franco consideró atado y bien atado, de hecho quedó roto.» (Utrera Molina, 1989:83). Otro testimonio, desde una posición completamente opuesta, llega a similares conclusiones en el análisis. Nos referimos a Santiago Carrillo, quien considera que «la muerte de Carrero Blanco es uno de los misterios de la pretransición que no han sido aclarados y no sé si lo serán nunca. Se ha dicho que ése era un paso importante para el cambio; que de vivir Carrero, éste no hubiera sido tan relativamente fácil como fue. Yo tengo mis dudas sobre esta versión. Es cierto que el almirante era un personaje todavía más cerrado y obtuso que Franco; pero militarmente no era mas que un burócrata, y desaparecido el Caudillo prescribía la base de su poder». (1993: 578). En la misma línea: (Ismael Fuente et al, 1988: 53 y 255); (Tusell, 1993: 465); (Vilallonga, 1993: 210).

<sup>72</sup> Juicio erróneo si seguimos a Garcés (2000: 165), pues Carrero era un estorbo para la estabilidad interna de España y los intereses de EEUU.



régimen y a los principios del régimen.

En lo relativo a la identidad de la comunidad política, todos los debates o las polémicas discurren por la idea de servicio a la Patria, elemento básico del espíritu del 18 de julio. Por ello, el estatuto de asociaciones que se promulgó aún en vida de Franco, mantendrá que las asociaciones políticas se constituirán al amparo del Movimiento y no exteriormente a él, puesto que, en este caso, se pasaría fácilmente al reconocimiento de los partidos políticos y se quebraría la idea del servicio a la Patria. No se pretendía, entonces, como se había intentado cuando Carrero asumió la Presidencia del Gobierno, ajustar la sociedad al espíritu, sino variar mínimamente el espíritu para ajustarse a la sociedad que ha cambiado y necesita renovar los cauces orgánicos de procesamiento de sus demandas. La consecuencia del proceso quedó patente al abrir la caja de los truenos con un nuevo espíritu, el del 12 de febrero, orquestado hábilmente por el nuevo ministro de Información y Turismo, Pío Cabanillas y con la oposición del «Sanedrín del régimen»<sup>73</sup> que, con el transcurso de los meses, sería tajante.

Con el nuevo espíritu se trataba de reconocer, mediante el estatuto de asociaciones, el cauce inorgánico de representación por partidos y romper el pluralismo limitado de las tendencias y las familias del régimen y el propio Movimiento, en definitiva, la unidad, la Patria y el servicio a la misma. Al final, variaría la identidad. Mientras se prolongó la discusión, hasta diciembre de 1974, entre los dos espíritus, también se llegó a poner en entredicho, por los promotores del espíritu del 12 de febrero, la lealtad al Jefe del Estado. Pero Franco, pese a su enfermedad y senilidad, todavía salió triunfante de la lucha así establecida. Los involucionistas y continuistas triunfaron frente a los aperturistas y reformistas, si bien la escisión en la identidad quedó abierta. Todos pretendían utilizar la legalidad. Los primeros (los duros) se mantienen en la idea del servicio a la Patria y la lealtad al Jefe del Estado, mientras que los segundos (los blandos), no (Equipo de estudios, 1975:125-152). Esta situación es la que va a cambiar con la llegada del nuevo Jefe del Estado. Lo veremos en su momento. Por ahora, nos basta con señalar el primer intento fracasado de vulneración de la identidad de la comunidad política.

La justificación de la propuesta principal del discurso de Arias Navarro, que acabamos de exponer, parte de un reconocimiento<sup>74</sup>: Franco es «la clave fundante del Régimen» y «sobre su persona ha gravitado el consenso del pueblo español en torno al Sistema», lo cual ha hecho que «todas las tendencias concurrentes en el Régimen» hayan depuesto «cualquier divergencia» «ante su invocación». Y esta situación, que es debida a circunstancias históricas irrepetibles, propicia que no pueda transferirse a persona alguna en el futuro su excepcional posición y sólo resta mantener un «conjunto de instituciones, culminadas por la corona».

---

73 Expresión de la cual da cuenta Utrera (1989: 105). Fue utilizada por Arias al finalizar una reunión conjunta de consejeros nacionales y ministros. Participaron, por parte del Gobierno, Arias Navarro, García Hernández, Antonio Carro y Utrera Molina; y, por parte del Consejo Nacional, Girón y Carlos Pinilla. Puede contrastarse este sanedrín con el del Consejo del Reino, compuesto por Valcárcel, Pío, Antonio M<sup>a</sup> de Oriol, Íñigo Oriol, Primo de Rivera, Girón, Sordo y Araluce, que unos meses antes había muñado la terna para que Franco nombrase Presidente del Gobierno, y observarse la significativa ausencia de Pío Cabanillas en el del régimen, que contrasta con la presencia de Girón en los dos (Fuente et al, 1988: 263).

74 Las citas siguientes pertenecen al discurso de Arias Navarro citado anteriormente y los subrayados son nuestros.

Por ello, «culminada con la Ley Orgánica del Estado la conformación constitucional del Régimen; despejada con la proclamación de Don Juan Carlos la expectativa sucesoria, es tarea primordial del Gobierno acometer todas las medidas de desarrollo político (...) asegurar que la Monarquía reinstaurada gozará, desde el primer momento, de la asistencia de la opinión pública de los españoles. En razón de circunstancias históricas de excepción, el consenso nacional en torno a Franco se expresa en forma de adhesión. El consenso nacional en torno al Régimen en el futuro habrá de expresarse en forma de participación.»

Y esta idea deberá hacerse realidad dentro del Movimiento:

«Aspiramos a que el Movimiento, que fue en sus orígenes punto de coincidencia de afanes y esperanzas por una Patria renovada, siga hoy significando la potencialidad para la movilización y concurrencia de las más limpias exigencias del pueblo español; el ágora de diálogo y convivencia en la que, excluida cualquier tentación de discordia civil, tengan presencia, representación y posibilidad de dejarse oír cuantas plurales corrientes de opinión se registren en el seno de la vida española, siempre que estén animadas por un inequívoco sentido nacional y una evidente identificación con los Principios Fundamentales.»

Esta preparación implica la exclusión de los maximalismos, los violentos y los subversivos y posibilita la participación:

«Asumamos conscientemente nuestras cuotas de responsabilidad comunitaria, cuotas que queremos invitar a que suscriban treinta y cuatro millones de españoles. No excluimos sino a aquellos que se autoexcluyan en maximalismos de uno u otro signo; por la invocación a la violencia; por el resentimiento y el odio; por la pretensión bárbara de partir de cero; por la elección de vías subversivas para postular la modificación de la legalidad. (...) cuántas dificultades ha tenido que superar la sociedad política española en su empeño por encontrar un sistema de participación adecuado. (...) Esta pretensión supone una doble exigencia. Para los españoles todos, el deber de comparecer activamente en todos los órdenes de la vida de la comunidad. Para el Gobierno, las Cortes y especialmente el Consejo Nacional, la aplicación inmediata e ininterrumpida de todas las medidas tendentes a posibilitar aquella comparecencia, mediante una clarificación y ensanchamiento decidido de los cauces de participación existentes; mediante el incremento de la representatividad en todas las instituciones de tal carácter; mediante la ordenación de nuevas fórmulas para dar proyección política al pluralismo real de nuestra sociedad.»

Y que se concreta en las medidas anunciadas: nuevo proyecto de Ley de Régimen Local, nuevo régimen de incompatibilidades para el desempeño de la función parlamentaria, desarrollo de la ley Sindical para dotar de autonomía y

capacidad reglamentaria a los Sindicatos Nacionales y la redacción de un estatuto del derecho de asociación. Todas ellas medidas para solventar una crisis de demanda. Se pretende, además, incorporar a las tareas políticas a los sectores renovadores («reformistas»):

«Tenemos derecho a invocar la incorporación de los nuevos españoles --los españoles cuya edad se cuenta por años de paz-- al quehacer común; pero debemos aceptar que tal incorporación responda a una voluntad renovadora y esté animada por una pretensión crítica y no repetitiva».

En conclusión, Arias establece que

«Nos basta, nos basta para saber de dónde partimos, a dónde hemos llegado y para cerciorarnos con serena convicción de que podemos llegar hasta donde nos proponemos, si acertamos a no extraviar en la andadura los rumbos de la unidad, la concordia y la tolerancia. A todos, insisto, se requiere. La fortaleza de la España de Franco permite pregonar, sin riesgo, la convocatoria. Requerimos el concurso de todas las tierras de España, de los distintos sectores sociales, de las viejas y nuevas generaciones. España, y la alegría de servirla, no son susceptibles de apropiación patrimonial. La heredamos y la legaremos».

Como se puede apreciar, este discurso de Carlos Arias Navarro ante las Cortes no rompe ni con el pasado y ni con la identidad de la comunidad política. Su sentido se desvelará en los acontecimientos posteriores propiciados por él. Utrera Molina ha podido afirmar al respecto que «era una obra maestra de insinuaciones y propósitos, cuyas claves no explícitas yacían ocultas tras expresiones literales que podían ser ampliamente compartidas» (1989:100). El mismo Utrera entiende que las «claves de lectura» del mismo pueden ser diferentes, es decir, dependen del «campo» donde uno se encuentre. Reconoce, por ejemplo, que «con bastante razón el ministro de Información y Turismo, Pío Cabanillas, declararía por entonces a la prensa que lo importante del discurso del presidente no era lo que había dicho, sino lo que había dejado de decir» (1989: 99).

Nosotros entendemos que lo sustancioso del discurso son las posibilidades que abría para el futuro y el modo en que las justificaba. Si estaba claro que la unidad en torno a Franco era irreplicable, también lo era la idea de preparar, «asegurar» dirá Arias, un consenso nuevo para la monarquía, para el nuevo Monarca que se avecina. Esto significa que la lealtad hacia el nuevo Jefe del Estado no permitirá salvar las diferencias invocando su nombre, no podrá estar por encima de las tendencias y ser la fuente de identidad. De ahí, que forme parte de una de las «instituciones» y se necesite insuflar un «consenso de participación» del que se autoexcluyen los maximalistas, bien porque apelen a la violencia, al resentimiento, al odio, a la barbarie de partir de cero; o bien, porque utilicen las «vías subversivas para postular la modificación de la legalidad». La práctica de estos postulados para la acción política se desarrolló en los meses

siguientes, donde Franco, con su debilidad y senectud, cayó preso de las tendencias y dejó de ser «franquista» al posicionarse al lado de los «duros» y olvidar su habitual tendencia salomónica en la resolución de los conflictos entre las tendencias del sistema. Se optaba así por el pluralismo partidista, que tan caro nos ha costado en nuestra historia y no sólo en la nuestra, empezando por los ingleses (Sartori, 1987: 19-60). Resultaba algo incompatible con lo que hasta entonces se había mantenido. No era posible luchar por los principios, sino entre los principios, dentro de un principio mayor: el principio democrático, cuya máxima expresión estriba en los cauces inorgánicos. El problema insoluble del discurso era cómo compaginar la Patria con los partidos, sin olvidar sus representantes «nacionalistas». La solución «innovadora» para los «duros» pasaba por la unidad dentro del Movimiento, y, para los «blandos», fuera del Movimiento. Cuestión ésta íntimamente relacionada con la cohesión, que desarrollaremos en el apartado siguiente. La identidad franquista era cuestionada por los «blandos» en dos de sus elementos centrales: la lealtad y el servicio a la Patria. A partir de entonces la carrera por ser miembro del sistema se acelera. Lo cual implicaba definir nuevamente la propia cualidad de miembro. Los hechos de la apertura informativa del ministro Pío Cabanillas, que al final se saldaron con la represión y su salida del Gobierno, preludian el calentamiento previo que necesita todo buen deportista para entrenarse o competir.

## 1.2. Alcance y sentido de la cohesión

Una vez identificados los miembros con la referencia de esos tres puntos, relativos al servicio a la patria, la lealtad al jefe del Estado y la obediencia a las leyes (principio de legalidad), debemos ocuparnos del sentido atribuido a la cohesión en términos del análisis sistémico. Por ella se entiende la presencia, en los miembros, de un sentido de comunidad, que es la forma que tienen los miembros del sistema de estar unidos, enlazados o adheridos. Este sentido de comunidad se puede expresar de diversas formas, pero con cualquier de ellas se presupone la aceptación mutua entre ellos mismos, la identificación porque trabajan en común políticamente, porque pueden disponer de un cierto grado de solidaridad en esas tareas políticas. Es decir, aceptan una división del trabajo y se reconocen como miembros. La cohesión se predica, por tanto, de los que son miembros del sistema y puede revestir diversos grados (Easton, 1979: 183-4).

El grado de unidad de los miembros, al igual que la participación, puede estar influido por aceptar en mayor o menor medida los valores, las normas, las reglas del juego, los ocupantes de los roles de autoridad, las políticas que se aplican y otras «variables independientes», como la edad, el sexo, la ocupación, el grado de educativo, etc., pero no influye para nada la definición más o menos amplia que los centros de decisión puedan dar del carácter de miembro, puesto que es un factor que presupone la definición. La participación en la división del trabajo político puede generar la cohesión o no hacerlo. En este segundo supuesto estamos ante una compulsión que obliga a participar mediante la coerción, el miedo a las sanciones o las recompensas materiales (Easton, 1979: 186), y podríamos añadir «la administración de los bienes y servicios», «las diversas técnicas publicitarias» (Andrés de Blas, 1987: 114-5), y, «eventualmente por causas

externas al sistema» que impelen a mantener unidos a los miembros (González Páramo, 1974: 838). En cualesquiera de los casos anteriores, el sistema es extremadamente vulnerable (Easton, 1979: 187) a largo plazo, cuando se ve sometido a «presión». En el primer supuesto, existe un asentimiento libre que puede venir dado en función de la legitimidad, la fidelidad, la eficacia, la perpetuación (Andrés de Blas, 1987: 116-117) y el consenso (González Páramo, 1974: 838). En este caso, la cohesión entre los miembros permite resistir la tensión y prolongar la existencia de la comunidad política y, por tanto, del sistema político, dado que las demandas continuarían siendo procesadas como decisiones obligatorias.

En nuestro caso, la específica forma de unión se predica de aquellos que pertenecen al sistema, es decir, todos menos los «revolucionarios» y «rupturistas».

Lo importante, sobre todo teniendo en cuenta la propuesta de Easton, es evaluar si existe o no cohesión para conocer la capacidad que posee la comunidad política de prolongarse en el tiempo y de resistir los embates del exterior (de otros sistemas intra y extrasociales), o provenientes de aquellos que se sitúan fuera de esa comunidad política, de aquellos que no son miembros pero que, aún así, están sometidos a las normas de ese régimen político. La cohesión también es importante para determinar cuál es el margen de duración de la comunidad política al estar sometida a los impactos de las desafecciones de los miembros o cuántas fugas y corrimientos pueden tener lugar para suponer una quiebra de esa comunidad, perdiendo su forma de estar unidos, vinculados entre sí. En esta línea adquiere una gran relevancia observar el concepto de cohesión para calibrar si a la muerte de Franco esa comunidad política originaria tiene la capacidad de sobrevivir al dictador o si acaba con él. Si determinamos que existe cohesión o un grado alto de ella, podríamos detectar si sería posible o no prolongar su andadura, porque hasta la fecha de 1975, año de la muerte de Franco, es lógico pensar que, efectivamente, se ha mantenido; por los menos, ha dejado su sello durante treinta años.

Como planteamiento general, y aparte de esos tres elementos de la identidad ya referidos, no podemos afirmar, como lo haría Easton, que la mutua identificación de los miembros se pueda constatar a través de expresiones del tipo «somos súbditos del rey», o «somos americanos». Este sentido de la identificación que, a su vez, expresa una dimensión de orgullo y de sintonía espiritual, no tiene acomodo posible en lo que respecta a España. En la etapa que nos ocupa no podemos encontrar ninguna huella del tipo de las utilizadas por Easton. En cambio, sí nos encontramos sistemáticamente, en los discursos de los miembros, una referencia continua, bien en los momentos de tomar posesión de sus cargos o bien en los instantes de su abandono, a la lealtad al Jefe del Estado y al respeto a la legalidad. En este extremo conviene recordar que en los momentos iniciales del régimen esas referencias aparecían ligadas o integradas en la idea del servicio a la Patria. Incluso este aspecto puede observarse de forma ya tardía en el propio discurso de Arias Navarro el 12 de febrero de 1974. En la parte final de sus palabras queda recogida esa síntesis de lo que supone «el servicio a la Patria». Dicha conexión no es en absoluto superflua, dado que permite penetrar en un aspecto fundamental, como es el relativo a la identidad.

Nuestro interés se centra en determinar la forma concreta y el grado de cohesión que adopta la comunidad política a la muerte de Franco, independientemente de que se hable de

dictadura, autoritarismo, democracia orgánica o de cualesquiera otros términos, con los que se hace referencia a la «naturaleza del franquismo»<sup>75</sup>.

Esa determinación es necesaria para saber si la comunidad política se va a mantener a la muerte de Franco y, de ese modo, si esa identidad tiene o no visos de permanencia. Con tal cometido, para observar este elemento teórico en las dimensiones del sistema político español es conveniente no perder de vista cómo se origina esa comunidad política cuya longeva cohesión es preciso rastrear. No pretendemos introducir una discusión que nos llevaría directamente a los reguladores estructurales o los mediadores de las demandas y en definitiva a lo que se conoce con los términos de partidos políticos, grupos de presión, sindicatos y otras organizaciones. Antes de centrar nuestra atención en los reguladores nos detenemos en torno a los orígenes de la identidad colectiva, si bien someramente y sin la intención (ni mucho menos) de agotar todos sus pormenores.

¿Cómo surge esa identidad colectiva? Es necesario remontarse al inicio de la Guerra Civil, entre los días comprendidos del 17 al 20 de julio de 1936. En ese período, siguiendo los planes de sublevación del general Mola, el Alzamiento empieza en Melilla el día 17 de julio y continúa en el resto de España. En unos casos culmina con éxito y en otros supone un estrepitoso fracaso. El balance de esos cuatro primeros días se puede calificar de «mixto», como lo hace Jackson, y concluir que «al cabo de los cuatro días estaba claro para los generales Franco y Mola que el pronunciamiento, que había tenido éxito en zonas limitadas de España, sólo podría ser extendido al resto del país por medio de una guerra de conquista» (Jackson, 1985: 213-225). Los sublevados, allí donde culminan su intento con el triunfo, emiten un bando en el cual justifican su acción y acto seguido declaran el estado de guerra<sup>76</sup>.

Los insurrectos, después de esos días iniciales, dan carta de naturaleza oficial al Directorio Militar, el día 23 de julio, en Burgos, que estará coordinado por el general Emilio Mola, con el nombre de Junta de Defensa Nacional y en cuyo seno también se encuentran Cabanellas, como

---

75 Para este tema disponemos de una dilatada bibliografía. Al respecto es pertinente mencionar los textos siguientes con el autor y el título para facilitar la identificación directa de las obras al lector y no tener que recurrir a la bibliografía: Juan Beneyto: *La identidad del franquismo. Del alzamiento a la Constitución* (1979); José Antonio Biescas Ferrer y Manuel Tuñón de Lara: *España bajo la dictadura franquista* (1985); Georges Burdeau: *Traité de science politique*, tomo V, (1979); Raymond Carr y Juan Pablo Fusi: *España, de la dictadura a la democracia* (1979); Amando de Miguel: *Sociología del franquismo* (1975); Rodrigo Fernández Carvajal: *La Constitución española* (1969); Juan Ferrando Badía: *El Régimen de Franco* (1984); Josep Fontana: *España bajo el franquismo* (1986); J. García Fernández: *El régimen de Franco. Un análisis político* (1976); Guy Hermet: *Espagne, changement de la société, modernisation autoritaire et démocratie octroyée* (1977); Miguel Herrero de Miñón: *El principio monárquico* (1972); Miguel Jerez Mir: *Élites políticas y centros de extracción en España. 1938-1957* (1982); Linz: «Una teoría del régimen autoritario. El caso de España» (1974); Santiago Míguez González: *La preparación de la transición a la democracia en España* (1990); Raúl Morodo: *La transición política* (1984); «El régimen franquista», en *Papers*, núm. 8, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1978; Stanley Payne: *El régimen de Franco* (1987); Manuel Ramírez Jiménez: *España 1939-1975. Régimen político e ideología* (1978); José Félix Tezanos: «Notas para una interpretación sociológica del franquismo» (1978); Jordi Solé Tura: *Introducción al régimen político español* (1972); Javier Tusell: *La dictadura de Franco* (1988); Manuel Tuñón de Lara y otros: *Ideología y sociedad en la España contemporánea. Por un análisis del franquismo* (1977); Sergio Vilar: *La naturaleza del franquismo* (1977).

76 Servicio Histórico Militar: *Partes Oficiales de Guerra 1936-39* (1977).

su presidente nominal en ese primer instante, junto con tres generales retirados, Miguel Ponte, Fidel Dávila y Andrés Saliquet, además de dos tenientes coroneles del Estado Mayor, Federico Montaner y Fernando Moreno Calderón (Payne, 1987:122-123). En total son siete los miembros de la Junta. Cuando este Directorio se constituye, «asume todos los poderes del Estado y representa legítimamente al país ante las potencias extranjeras»<sup>77</sup>, aunque se entiende que la Junta es provisional hasta que se constituya en Madrid un Directorio militar que gobierne España. La perspectiva de los dirigentes sublevados pasaba por forzar la caída del Gobierno y establecer una dictadura militar de salvación nacional, algo que objetivamente, una vez transcurridos los primeros días, parecía alejarse definitivamente. Aquí, naturalmente, no vamos a fijar la atención en datos y acontecimientos de carácter secundario, aunque hayan tenido su notable importancia, como, por ejemplo, la muerte del general Sanjurjo el día 20 de julio.

Los bandos emitidos en las zonas donde triunfa el Alzamiento no exponen otra perspectiva declarada y directa que la de un genérico y vago restablecimiento del orden, y esto es precisamente lo que dejan entrever, por ejemplo, dos bandos. El de Melilla, donde se afirma que «se trata de restablecer el imperio del orden dentro de la República»<sup>78</sup>; y el de Sevilla, dispuesto por Queipo de Llano, en el cual se manifiesta que: «la anarquía que se ha apoderado de las ciudades y los campos, (...) hacen imprescindible el que no se pierda un sólo momento y que el Ejército, si ha de ser salvaguardia de la Nación, tome a su cargo la dirección del país, para entregarlo más tarde, cuando la tranquilidad y el orden estén restablecidos, a los elementos civiles preparados para ello»<sup>79</sup>. Del primer manifiesto de Franco a través de Radio Tenerife se pueden sacar elementos de su descripción de la situación que indican contra lo que se subleva (“la anarquía reina”; “huelgas revolucionarias”; “La Constitución...sufre un eclipse total”; “ni unidad de la patria” “agentes soviéticos”, pero no aparece lo que se construirá, sino lo que se restaurará (“justicia”, “igualdad ante la ley”, “paz y amor”, “libertad y fraternidad”, “trabajo para todos”, “justicia social”, “equitativa y progresiva distribución de la riqueza”, “salvar cuanto sea compatible con la paz interior de España y su anhelada grandeza”(Palacios, 1999: 53-55).

No se encuentra en dichos mensajes, ni en el manifiesto de los jefes sublevados en Burgos el día 24 de julio, un contenido político directo. No se proponía un cambio, por ejemplo, sobre la forma de Estado, y nada se dice tampoco de la forma de gobierno. Se menciona la idea de la vuelta a un orden, pero no se hace explícito ningún tipo de programa político. Como el candor y la ingenuidad son notas muy alejadas de la política, naturalmente nos podemos interrogar sobre cómo se podría entender este concepto expreso del «orden». Desde luego es innegable que en las distintas misivas no existe la intención de traspasar los diques de la República. De lo que se trata en principio es de retornar a los parámetros políticos anteriores a la fecha de las elecciones de febrero de 1936. Por «orden» hay que entender, cuando menos, la vuelta a una situación de normalidad política tan ausente en los meses comprendidos entre febrero, con el triunfo del Frente Popular, y julio de 1936. Es decir, parece una referencia al orden como antónimo a la

77 Decreto número 1 de la Junta de Defensa, aparecido en el Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, que a partir del 1 de octubre se denominará Boletín Oficial del Estado (Zafra Valverde, 1973: 62).

78 (Servicio Histórico Militar, 1977: 1).

79 (Servicio Histórico Militar, 1977: 3).

caótica situación de la España de esos dramáticos meses.

Desde esta perspectiva, la referencia al orden implica una reacción o ataque a la coyuntura presente por la que atravesaba la II República. En la Junta de Defensa no aparece una idea clara sobre la organización del Estado tras el impacto del Alzamiento. No se sabe si se encaminan a un retorno de la Monarquía o se dirigen al mantenimiento de la República. En ese supuesto, ¿se seguiría la mecánica tal cual acontecía en el entramado institucional y político de la República? ¿Se suprimirían los Partidos Políticos? El Directorio no comunica que persiga un norte nítido en el terreno político, ni aparece un plan, ni se pronuncia más allá de la referencia al «orden».

En estos primeros compases de la coyuntura, prácticamente en agosto, esa sublevación, junto con la reacción provocada, es decir, la revolución<sup>80</sup>, en lo que se llamaría «el bando republicano», van a ir creando paulatinamente los cimientos de lo que en su día llegaría a ser la Comunidad Política, resultante del hecho mismo de la guerra cuyas operaciones sólo habían comenzado.

El transcurso de la guerra correrá paralelo, en su acontecer diario, con la semilla de la comunidad en su fase germinal. El General Franco, que en agosto atraviesa el Estrecho de Gibraltar con sus fuerzas de élite, aún en ese período no tiene intenciones de crear un Estado nuevo. Prueba evidente de ello es que Franco realiza unas declaraciones a un periodista portugués el día 10 de agosto en las que afirma que el cometido es mantener el orden republicano y oponerse al crimen sistemático y al bandolerismo. Pero ya aquí apunta la necesidad de establecer un sistema corporativo semejante a los existentes con anterioridad en Portugal, Italia o Alemania. Se trata de una declaración de principios sin un ataque expreso y directo a la República, pero exhibe bajo el brazo una mención altamente expresiva de un elemento que, sin duda, suponía un carácter esencialmente distinto a cuanto significaba la República. En este sentido, hay que considerar la alusión a los regímenes fascista y nazi como todo un símbolo, al margen de unos planteamientos políticos que, desde luego, no aparecían a cara descubierta. Además, es un indicio de que la situación estaba cambiando, pues el día 15, fiesta de la Asunción, sustituye la bandera republicana por la monárquica.

Pero Franco lleva consigo a Kindelán como un militar monárquico, quien efectivamente interesado en que se cumplan algunos objetivos de esa sublevación, si hizo una indicación a Franco sobre el objetivo de restaurar la Monarquía. La respuesta de Franco no aclara este punto. Lo dejó en el aire. Sus motivos coyunturales le llevaron a valorar el hecho de la posible repercusión táctica que podría tener sobre sus propias fuerzas militares, habida cuenta de que en las filas sublevadas, lejos de existir una mayoría monárquica, los partidarios de esa institución son una simple minoría (Payne, 1987: 125-6). Desde esa perspectiva, la ocultación de Franco recubre un punto débil en el combinado de sus fuerzas. Era lógico centrarse en la prioridad del desarrollo militar de las operaciones y no tanto en descubrir un flanco en el terreno político. Lo contrario hubiese sido políticamente clarificador, con repercusiones militares inmediatas y por ello tácticamente nefasto. La preocupación de Franco se centra sobre el tablero de las

---

80 «Entretanto, la revolución barría las ciudades donde el alzamiento nacionalista había sido derrotado o no se había producido» (Hugh Thomas, 1985: 294). La descripción del proceso se puede seguir en la misma obra (294-306 y 317-340).



operaciones militares, para resolver los problemas acuciantes del momento en pleno fragor de la guerra<sup>81</sup>. Desde septiembre se realiza ya un avance sobre el Tajo desde Extremadura hacia Madrid. El problema que se plantea es una cuestión estrictamente militar, que afecta a la unificación del mando y a la dirección de las operaciones militares en su globalidad (de la Cierva, 1974:187), puesto que, en ese momento, ya se sabe que el golpe no ha triunfado. Media España está controlada por los «republicanos», y otra media, por los que serían llamados «nacionales» (Payne, 1987: 124). Inmediatamente aparece, precisamente de la mano de las necesidades organizativas de la guerra, el problema del mando unificado de los ejércitos.

Como estructura necesariamente jerárquica que todo ejército es, la dimensión de la jefatura tiene importantes repercusiones sobre las fuerzas en presencia, su organización, su control, su despliegue y, fundamentalmente, su proyecto estratégico. Pero el carácter militar del problema del mando no deja de tener su vertiente política, por mucho que la necesidad de la guerra y del día a día en las respuestas militares diluyesen algo el significado y la trascendencia del sentido que cobraría una u otra personalidad en la dirección de los sublevados.

Los colaboradores de Franco se afanan en sus gestiones sobre la Junta con el objetivo de lograr una dirección de la guerra bajo la estructura de un mando único y personal<sup>82</sup>. El 28 de septiembre la Junta se rendirá ante la evidente necesidad de estar bajo una dirección única, eliminando toda ambivalencia, toda tensión con respecto al mando y las dudas y discusiones sobre el control y la coordinación de las operaciones militares. La liberación del Alcázar de Toledo contribuirá de forma notoria al ensalzamiento de Franco<sup>83</sup>.

En fecha temprana teniendo en cuenta la complejidad de las personalidades y de los grupos alzados, Franco se ve investido el día 21 de septiembre de 1936 como Comandante en Jefe de las Fuerzas Nacionales, y el día 28 obtiene los plenos poderes como Jefe de Gobierno<sup>84</sup>. A partir de este momento va a surgir la Junta Técnica, embrión del futuro Gobierno y su Administración, con carácter político y bajo la pretensión de dirigir los trabajos civiles de Intendencia y de apoyo a la Logística de la guerra<sup>85</sup>.

Hasta ese instante no aparece la pretensión de crear una comunidad política, no se vislumbra ninguna idea unificada en esa dirección (Payne: 1987:131). Bien es verdad que las fuerzas que han apoyado el Alzamiento, como los Carlistas, Falangistas, Católicos y los propios Monárquicos, con ese ejemplo anteriormente mencionado de Kindelán, se proponen imponer en

---

81 (Payne, 1987:126); (de la Cierva, 1974:185).

82 (Payne, 1987:127).

83 «Este hecho de armas [liberación del Alcázar], que alcanzó en la opinión nacional e internacional una enorme fuerza de evocación simbólica, quedó indeleblemente unido a la figura de Franco, como jefe del ejército que liberó a la fortaleza. De hecho, la prensa de la zona nacional contribuyó espontáneamente a la exaltación de Franco, canalizando con eficacia el indiscutible prestigio militar y político del joven general» (de la Cierva, 1974:187).

84 (Payne, 1987:129-130). Todo ello se plasma en el Decreto de 29 de septiembre de 1936 y «su contenido dispositivo nombra a Franco Generalísimo de las fuerzas nacionales y General Jefe de los Ejércitos de Operaciones; pero no sólo esto: se le constituye también como «Jefe del Gobierno del Estado Español», es decir, como órgano soberano investido de la potestad legislativa y constituyente» (Zafra, 1973: 63).

85 La Junta estaba compuesta por siete comisiones, coordinadas por un Presidente (Fidel Dávila) y, a su lado, un Gobernador General y la Secretaría General del Jefe del Estado (Nicolás Franco).

el futuro la propia visión de cada una de sus tendencias<sup>86</sup>. Franco no parece estar preocupado fundamentalmente por esa situación y tampoco da a conocer ningún tipo de ideario político que permita circunscribirlo a uno de los grupos a la espera de lograr su triunfo político e ideológico.

Para poder observar un germen de creación de comunidad política será necesario esperar a que la Guerra Civil avance sus pasos, y será en 1938, cuando ya se puede afirmar que la victoria militar está decantada por el bando nacional. A partir de ese año crucial, Franco y los generales, jefes y consejeros que le acompañan, comienzan a pensar cómo organizar el entramado político. En esta amplia panorámica que se abre en el terreno político, el primer cometido que se ataca está situado en torno a la vertiente político-social. Pretenden intervenir en ese campo y están todos de acuerdo en que no debe ser un orden ni capitalista ni socialista (Payne, 1987: 193-199). Se trata de mezclar elementos de origen diverso, cuya expresión se traslada al Fuero del Trabajo (FT) mediante Decreto de la Jefatura del Estado de 9 de marzo de 1938 que, posteriormente, será elevado al rango de Ley Fundamental en virtud del artículo 10 de la Ley de Sucesión.

El Fuero del Trabajo contiene los principios, como afirma la misma introducción, que inspirarán la política social y económica. Esta «inspiración» tendrá una forma corporativa, tal y como se había apuntado por el propio Franco, y toma como referente los modelos exteriores europeos de aquel tiempo, aunque explícitamente el modelo en el cual se centraban las mayores atenciones era el italiano.

Esos principios de política social insertos en el Fuero del Trabajo pretenden integrar a los obreros y a las clases trabajadoras en el Alzamiento o, cuando menos, a nivel propagandístico, frenar su oposición. Hay que tener en cuenta que con el avance de las fuerzas nacionales se está realizando una tarea de integración en la medida en que se va ocupando militarmente el terreno, como ocurría en la Cornisa Cantábrica. Tampoco hay que olvidar que este problema, por mucho que aquí no nos podamos detener en él, tenía un gran calado en la España de esa época y hundía sus raíces en tiempos anteriores. Al problema obrero, realmente con una dimensión histórica notabilísima, la zona controlada por Franco respondía con la integración por la vía corporativa. El planteamiento de la respuesta, cuyo instrumento simboliza el Fuero del Trabajo, venía teñido de una retórica totalitaria que provenía del campo falangista, aunque ya no contase con la dirección de su fundador José Antonio Primo de Rivera, en ese momento ya denominado «El Ausente».

Al margen de la retórica totalitaria del grupo falangista, arropada por su simbología y «estilo», no cabe duda de que estamos en presencia del primer esbozo de la organización sindical. Los principios se exhiben claramente y se comienza a construir el entramado sindical corporativo. Se trata, según su propia definición, de la reunión de todos aquellos que trabajan y producen en esa macroorganización, articulada a través de sindicatos y de asociaciones de empresarios, trabajadores y técnicos por ramas de producción (unidad sindical) y completada con

---

86 En el caso concreto de los carlistas, su ímpetu en la defensa de sus ideales les llevó en los días precedentes al inicio del alzamiento a insistir ante Mola «en que se ondeara la bandera monárquica, se disolvieran todos los partidos políticos y se creara un Estado corporativo», con lo cual se tuvo que recurrir al arbitraje de Sanjurjo que «insistía en un directorio completamente militar, habló de acabar con las actividades (no con la existencia) de los partidos políticos, y evitó toda referencia a una Monarquía o Estado corporativo» (Jackson, 1985: 213).

una dirección jerárquica territorial estructurada en tres planos: local, provincial y nacional<sup>87</sup>. Esta tarea social y política se realiza en paralelo al desarrollo de la guerra, y viene a significar la evolución de una situación marcada por la inquietud o la incertidumbre sobre el signo que tendría el fin de la guerra a otra caracterizada por la confianza, el cálculo y la seguridad que arrojaría el resultado de la contienda. Antes de triunfar ya tienen la suficiente capacidad para ir respondiendo y organizando su acción muchísimo más allá de los problemas estrictamente militares.

El carácter de esa primera singladura en las aguas del corporativismo a través de la primera de las Leyes Fundamentales del régimen de Franco no puede precipitarnos hacia un juicio prematuro en torno a la comunidad política. La dirección orgánica que se adopta en el terreno sindical es un primer paso, aunque insuficiente para obtener una idea sobre la comunidad política. La integración del trabajo bajo la forma corporativa es sólo un indicio del rumbo que se seguirá. Pero de este aspecto no se puede saltar sobre lo que son los derechos políticos. Sólo podemos, ante esa coyuntura, reconocer el precedente como indicador de lo que con el devenir del tiempo llegará a ser la comunidad, por su implicación en lo que, posteriormente, se desarrollará como parte integrante del sistema económico y social<sup>88</sup>. Pero tenemos que recalcar, con toda claridad, que ese indicio no prefigura la comunidad, sino la intervención del sistema político hacia el exterior y, sobre todo, hacia el sistema económico.

¿Qué otros avances se consiguen para formalizar y crear la comunidad política, que no existe hasta esos momentos iniciales en la andadura histórica de lo que llegaría a ser el sistema franquista? Desde luego, no cabe duda de que, aún en esos primeros instantes preconfiguradores del entramado social y económico, existe un ambiente donde no faltan las discusiones y polémicas en el estricto campo político. Discuten los grupos monárquicos, los falangistas, sin que el propio debate cristalice en una identidad permanente, por encima de sus visiones parciales. Los últimos citados rechazan la idea de construir una comunidad con la institución monárquica como elemento aglutinante. Por su parte, los carlistas introducirían matices y puntualizaciones en el supuesto de instaurar una monarquía, tiñéndola, en todo caso, con un matiz. El nexo entre los grupos que discuten tales aspectos tiene un primer anclaje en el factor religioso, su militancia católica (Payne, 1987: 209 y ss). En este sentido muestran un cierto interés por mantener las ideas y principios católicos en cuanto se refiere a su aplicación a los aspectos netamente sociales. Aquí no podemos dejar de reconocer, aunque sólo lo apuntemos, que estas tendencias embrionarias poseen una cierta conexión con el pasado anterior, no sólo a la propia guerra, sino que hunden sus raíces más allá de la República y de la Dictadura de Primo de Rivera.

Para rastrear la construcción de la comunidad política más allá de sus primeras pilastras,

87 (Zafra, 1973:107-127); (Fernández Carvajal, 1969:154-169); (Tuñón de Lara, 1985: 181 y ss).

88 Fernández Carvajal sintetiza esta implicación en los siguientes términos: «En suma, el Fuero es, desde 1938, la parte económico-social de la Constitución política española, parte que será incrementada, y hasta cierto punto corregida, en 1945 por el Fuero de los Españoles, y en 1958 por la Ley de Principios del Movimiento, y rectificada en lo que atañe a la exposición de motivos y algunos pasajes de las Declaraciones II, III, VIII, XI y XIII por la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica de 1967» (1969: 10).

tenemos que remontarnos al punto crítico de 1939, que marca la inflexión entre la guerra y la paz. La coyuntura en la que se enmarca el triunfo militar de Franco viene fuertemente influida por un entramado de acontecimientos exteriores a las fronteras españolas. Franco y sus colaboradores perciben la presión de la realidad europea del momento (Tuñón de Lara, 1985: 174 y ss), por otra parte muy conflictiva, de la que no pueden substraerse en modo alguno. Por otro lado, tampoco se puede desconocer el influjo de la actitud de la Reina Madre y del Príncipe. Con esta perspectiva hay que apuntar que la trayectoria seguida por la familia real española en el desarrollo de la conflagración bélica europea, es de progresiva inclinación a las posiciones de Inglaterra (Sainz Rodríguez, 1993). Pero tampoco todos estos aspectos nos permiten asegurar que se esté construyendo una comunidad política, y persisten diferencias notables en los grupos integrados en el bando de Franco.

Los falangistas con un sentido más totalitario, tradicionalismo en las filas carlistas, sentimiento de restauración de la monarquía que soportan los monárquicos, pero sin que se pueda avanzar, ni siquiera entrever, el cómo ni el carácter de esa posible monarquía. Los grupos más adjetivados como católicos que han participado en la denominada «Cruzada» también viven con inquietud sus aspiraciones e intereses, pero sin que se llegue a ningún tipo de definición sobre la forma en que se plasmará el sistema franquista. Será a partir de 1943, año crucial para el desenlace de la Segunda Gran Guerra, cuando las potencias del Eje permitan, bajo la presunción de su derrota, desbrozar el panorama resultante de la guerra europea, y de esa forma alejar las dudas sobre el marco de relaciones externas ante las que tendrían que actuar Franco y sus hombres (Garcés, 2000: 26-37). El informe de Carrero Blanco, entonces capitán de Corbeta diplomado de Estado Mayor de Marina (guerra naval), le ofrece a Franco un análisis estratégico sobre la evolución de la Guerra en el cual se anticipa la derrota del Tercer Reich. La argumentación de Carrero es técnicamente, militarmente, brillante. Si Alemania carecía de la superioridad naval se encontraría sin capacidad para bloquear los suministros de los aliados y no podía evitar la derrota, como los acontecimientos se encargarían sobradamente de demostrar. Carrero había entendido perfectamente las dificultades estratégicas de Alemania, como les había ocurrido a los almirantes alemanes Erich Raeder y Karl Doenitz (Dönitz). Esta valiosa aportación de Carrero explica sobradamente la confianza de Franco en él y su posterior carrera política<sup>89</sup>.

El resultado de la II Guerra traerá consigo la división del mundo en dos bloques y Franco se situará en el anticomunista. En definitiva, del lado occidental. Esta orientación será la que mantenga el régimen y configurará su política exterior (Garcés, 2000: 157). Será, por tanto, un elemento que colabora a la configuración de la comunidad política al final de la Guerra Mundial, al eliminar las brumas sobre la realidad internacional.

En ese momento, sí se conoce cuál será el tipo de comunidad política que se pretende organizar. El «orden» que en un principio decían querer restaurar, se va a configurar ya de alguna forma, lo cual es fundamental para la comunidad política. Así, al elemento corporativo del Fuero del Trabajo se añade entonces la Ley Constitutiva de las Cortes (LC) de 17 de julio de 1942, que será modificada por la Ley de 9 de marzo de 1946 y por la Ley Orgánica del Estado de 1 de

---

89 (López Rodó, 1978:24); (Tusell, 1993:34-43); (ABC, 1989: 164-167).

enero de 1967. En síntesis y en su forma originaria, la nueva Ley identifica los elementos del bando ganador de la Guerra Civil que podrán tener una representación orgánica.

«Quedan, pues, configurados dos amplios "grupos de las Cortes", para emplear una expresión que consagraría legalmente, cinco años más tarde, el artículo 4º de la Ley de Sucesión: el "grupo sindical" y el "grupo local", cada uno con más de cien procuradores. Junto a ellos hay un tercer grupo también centenario: el constituido por los "Consejeros Nacionales de Falange Española y Tradicionalista de las J.O.N.S." (...) Un cuarto grupo intermedio, en orden de decreciente importancia numérica, es el de "nombramiento directo" (...). En fin, otros cuatro grupos menores, pueden distinguirse, ninguno de los cuales alcanza la veintena de miembros: el de los representantes de Colegios profesionales, el que podría llamarse de altos cargos (ministros y presidentes de organismos), el cultural (rectores de Universidad, académicos, canciller de la Hispanidad), y finalmente, el constituido por la propia Mesa de las Cortes, cuyos seis miembros son designados por Decreto del Jefe del Estado» (Carvajal, 1969: 93).

La representación, no cabe duda, es netamente orgánica, el sustrato donde germinará la identidad. Se cierra políticamente el proceso abierto en 1938. Pero Franco todavía no acaba de definir quiénes son los españoles, lo cual es básico para concretar la identidad.

¿Quiénes son los españoles? Es obvio que los que han ganado la contienda civil. ¿Pero qué tipo de características tienen que poseer? No olvidemos que Franco tiene un poderoso ejército que acaba de ganar una guerra, pero la paz conseguida no está exenta en modo alguno de la inquietud que surge de las conspiraciones y anhelos de los diversos grupos integrados en el bando ganador. Conspiran los militares, lo hacen asimismo los falangistas (Payne, 1987:274 y ss), los carlistas y los monárquicos (Sainz Rodríguez, 1993:29). Como reacción, Franco acabará eliminando a los cabecillas o a los que desafiaban sus órdenes<sup>90</sup>. Y esto sin penetrar, por ahora, en cómo se ha realizado la Unificación de los distintos grupos, los reguladores, que no estuvo exenta de conflictos por basarse en el ideario falangista, aunque admitió la pluralidad en su seno y no homogeneizó la identidad primaria de los grupos que la integrarían, cosa que trataremos en el siguiente apartado.

La consecuencia de la heterogeneidad de grupos políticos integrados en la comunidad política se traduce en un respeto a la común doctrina católica, pero sin un elemento verdaderamente vertebrador asumido por todos los españoles. Conviven, pero sin guardarse un mutuo respeto y a la espera de lograr sus objetivos de grupo dentro del entramado de fuerzas integrantes del bando ganador. El nexo momentáneo es el respeto a la autoridad de Franco pero sin trascender a otros aspectos cruciales. Además, Franco se ve obligado a intervenir en el interior de los diversos grupos para mantener esa «autoridad» y evitar desequilibrios que

---

90 «Franco, para su arbitraje, no utilizaba tan sólo la habilidad sino también la violencia: los casos de Hedilla, Fal Conde, Sainz Rodríguez y Aranda demuestran que era capaz de emplear todo el rigor persecutorio contra quienes no sólo no aceptaban su mando supremo sino también contra los que, aceptándolo, no querían ocupar el puesto que Franco les señalaba en su sistema político» (Tusell, 1988: 151).

podrían resultar peligrosos. Esta tarea le llevará incluso a firmar penas de muerte, en el ejercicio de la represión política, no sólo hacia fuera del régimen sino en su propio seno, apoyándose en la fuerza como primer elemento en el que se cimienta la propia autoridad del Caudillo.

Franco impone las sanciones en el terreno del juego político, y a los participantes en él no les queda más remedio que aceptar esa intervención codificada como la del árbitro que mantiene el equilibrio entre las partes de la incipiente comunidad, que se institucionalizará en los sucesivos gobiernos. Autoridad del Caudillo operando para restablecer no sólo el «orden» político en España, sino también dentro del aparato político incipiente encargado de mantener ese «orden». De todo este cúmulo de circunstancias, que están perfectamente analizadas por los historiadores o especialistas y descritas en diferentes memorias o testimonios, quedarán completamente al margen los que son frentepopulistas, al ser la opción perdedora de la revolución social iniciada en la zona republicana. Pero no se puede dejar de valorar que, precisamente, uno de los grupos «republicanos», el de los comunistas, ha salido también triunfador de una guerra mundial, circunstancia que no dejará de pesar, cuando menos, como respuesta permanente del régimen.

Franco va a operar teniendo como base de partida esa división polarizada del mundo, resultado de la contienda abierta por el nazismo y, a la vez, circunscribiéndose al mundo occidental opuesto a las tesis socialistas imperantes desde la Revolución de Octubre en la Unión Soviética y ahora también triunfante sobre la Europa del este. Detrás de esta tendencia a buscar un anclaje occidental no se esconde ningún mimetismo ni elemento de inspiración en los sistemas democráticos occidentales, como el caso británico sin ir más lejos. Uno de los elementos básicos de esa occidentalidad que le interesa al régimen se lo dará la Iglesia Católica y sus fieles (Hermet, 1985: 375). Y se concreta en los principios cristianos. Pero estos principios no son excluyentes con la participación orgánica (Payne, 1987: 217). De ahí que pudiesen ser integrados en las estructuras políticas que, en principio, están por definir, pero que se van a ir plasmando rápidamente. Lo que sí resulta obvio, como anteriormente hemos señalado, es el ensalzamiento de Franco como «Caudillo». Esta exaltación se había utilizado y explotado desde septiembre de 1936, mediante la propaganda. Su efecto buscado y querido fue la legitimidad carismática, según los términos tradicionales. Sus apoyos para este objetivo provenían de ser el general más joven, de las campañas en las que había participado y, fundamentalmente, de haber conseguido la victoria en la guerra (Payne, 1987:204). Este ensalzamiento no fue sólo apoyado por el ejército y las llamadas fuerzas políticas nacionales, sino también por la Iglesia, que en un principio utilizó, como bien se conoce, el argumento de la «Cruzada» -una guerra civil como una cruzada- (Palacios, 1999: 121-124).

El desenlace de la contienda mundial nos sitúa en marzo de 1945 con una difícil filigrana del sucesor al trono. Don Juan de Borbón decide redactar el manifiesto de Lausana, de 19 de marzo, dirigido a los españoles (Sainz Rodríguez, 1993: 34). En el «Manifiesto de S. M. el Rey a los españoles» se descubre a favor de una «Monarquía tradicional» como «instrumento de paz y de concordia para reconciliar a los españoles», capaz de «obtener respeto en el exterior, mediante un efectivo Estado de derecho, y realizar una armoniosa síntesis del orden y de la libertad en que se basa la concepción cristiana del Estado» y propone como «primordiales tareas» las siguientes: «aprobación inmediata, por votación popular, de una Constitución política, reconocimiento de

todos los derechos inherentes a la persona humana y garantía de las libertades políticas correspondientes; establecimiento de una Asamblea legislativa elegida por la Nación; reconocimiento de la diversidad regional; amplia amnistía política; una más justa distribución de la riqueza y la supresión de injustos contrastes sociales», lo cual no quiere decir que incite a la «rebeldía» ni a la «sedición», «pero quiero recordar -continúa Don Juan- a quienes apoyan al actual régimen la inmensa responsabilidad en que incurren contribuyendo a prolongar una situación que está en trance de llevar al país a una irreparable catástrofe» (Sainz Rodríguez, 1993. 324-325).

Si el manifiesto se puede interpretar en el sentido de restaurar el orden en un sentido pro-occidental con los elementos configuradores de la Monarquía Inglesa, por ejemplo, está claro que no se compagina en modo alguno con los principios corporativos de representación ya exhibidos por los nacionales, con Franco a su cabeza. Los postulados de los que parte Don Juan en 1945 tampoco se casan bien con la idea carlista tradicional de lo que pudiese significar un elemento identificador de una de esas tendencias. La idea expuesta por Don Juan significaba situarse claramente en el modelo de una democracia occidental, como la inglesa, integrándose sin ambages y sin recelos ni fricciones con el occidente triunfante. Pero no es preciso ahondar mucho en la posición del heredero legítimo de la dinastía borbónica para percibir que el camino que trazaba conducía de modo inmediato e inexorable a la democracia. Era un enfrentamiento abierto a la posición de Franco y EEUU (Garcés, 2000: 157), a la reconstrucción lenta del sistema político, y, a su vez, provocaba una fuerte tensión hacia la incipiente comunidad política. La postura expresada por el heredero, en marzo de 1945, supone una reacción contundente contra la incertidumbre final que se percibía en los pequeños pasos de Franco, dosificados con cuentagotas. Por si faltase algo, ese manifiesto de Don Juan chocaba frontalmente con un amplio sentimiento republicano en las filas nacionales, como ya se había encargado de recordar Franco a Kindelán al inicio de la guerra civil en Sevilla. Y en 1945 la correlación de fuerzas entre carlistas y monárquicos, por un lado, y la Falange y los militares, por otro, sigue favoreciendo a los segundos. Los años transcurridos no surtieron ningún efecto mágico para transmutar el sentimiento republicano, o cuando menos no monárquico. No se puede olvidar que el militar más declaradamente monárquico era Sanjurjo y había muerto. Franco, por otra parte, era un militar profesional, antes de la sublevación y la contienda, y había permanecido fiel hasta entonces a la República, sin que se le conociesen señales inequívocas de una adscripción monárquica. La actitud de Don Juan vino a crear un problema a Franco, habida cuenta de la nada fácil trayectoria de los años transcurridos entre 1936 y 1945.

No era indiferente que fuese Franco o Sanjurjo quien dirigiese las acciones militares que conducirían al final de la guerra. La consolidación de la victoria suponía crear el cimiento para posteriormente crear las instituciones superiores del régimen político. No se puede olvidar que no había un sentimiento monárquico. Los españoles, aún ganando la guerra los nacionales, no

tienen ese sentimiento de pertenecer a una comunidad monárquica. La unidad entre los españoles no venía de la mano de la monarquía. De cualquier modo, como se lo había comunicado Franco a Don Juan<sup>91</sup>, esa posición conducía «hacia el abismo». Es más, López Rodó, en *La larga marcha* hacia la Monarquía, sintetiza la reacción de Carrero en los siguientes términos:

«El manifiesto de Don Juan, en el que se establecen los puntos fundamentales de la Monarquía que, según él, es el único remedio para salvar a España del caos, denota en primer término, además de desconocimiento de la situación interior de España, una falta de visión enorme de la situación internacional.

»Con independencia del programa político en sí que el manifiesto concreta, que está en total contraposición con el espíritu del Movimiento, ¿qué es lo que el manifiesto pretende? Su significación más evidente es la de una declaración pública de ruptura con el Caudillo. Don Juan desiste, por lo visto, de reinar en una Monarquía instaurada por Franco (...).

»Ahora bien, no será prudente desahuciarle ni abandonarle con los mentores que tiene en la actualidad (...). Hay que poner a Don Juan en el camino de que cambie radicalmente y pasados los años pueda reinar, o que se resigne a que sea su hijo el que reine» (López Rodó, 1978: 54-55).

Otra solución, como la ofrecida por Don Juan, significaba directamente otro esquema no integrado dentro de los parámetros del bando ganador.

¿En qué se podía apoyar Franco para construir una comunidad? Es obvio que cuenta con la lealtad a su persona. A su vez, va a operar a su favor esa occidentalidad cargada contra el comunismo, que empieza a abrirse paso después del final de la Segunda Guerra Mundial, si bien primero tendrá que soportar la condena de los ganadores de la contienda mundial hecha el 2 de agosto de 1945 en Potsdam<sup>92</sup> y otras posteriores que ocultaban el apoyo de la potencias occidentales al nuevo sistema (Garcés, 2000: 68). Pero de este último factor de apoyo no obtiene más que un rechazo que le sirve para hostigar propagandísticamente a los liberales, nacionalistas, masones y, en definitiva, a todos aquellos que podían actuar dentro de los viejos partidos de la República. Y ni siquiera esta capacidad de encrespar a los adversarios políticos tenía un resultado práctico que no le diese ya su posición de control sobre todos los verdaderos resortes de poder del Estado, además de fortalecer la identidad y el apoyo a la comunidad política. Los propios virajes de la CEDA llevan al apartamiento del régimen de su líder, Gil Robles, por su

91 Carta de Franco a Don Juan, fechada el día 6 de enero de 1944 (Sainz Rodríguez, 1993:359-361).

92 La condena dice lo siguiente: «Los tres Gobiernos se sienten obligados a especificar que por su parte no apoyarán solicitud alguna que el Gobierno español pueda presentar para ser miembro de las Naciones Unidas, por haber sido establecido dicho Gobierno con ayuda de las Potencias del Eje y porque, en razón de su origen, naturaleza, historia e íntima asociación con los Estados agresores, no reúne las cualidades necesarias para justificar su admisión» (López Rodó, 1978: 57).



acercamiento a Don Juan.

Franco se encontró con una legitimidad carismática, expresada bajo la fórmula de la lealtad al Caudillo, al jefe; también con el elemento corporativo y el católico, que le sirven para unificar parte de las fuerzas sociales pero, aún así, necesita que estén dotados de una consistencia política en términos del sistema. El elemento vertebrador del componente orgánico lo encuentra en el ideario de la Falange, concretamente en el concepto de «servicio a la Patria». Esta idea de patria representa un elemento integrador y total que excluye el fraccionamiento de la comunidad política en partidos -incluidos los «separatistas»- y en clases. Aquí sí estamos en presencia del verdadero núcleo que permite dar consistencia a la comunidad política, pues el concepto de Patria integra las fuerzas disgregadoras, tanto de los sistemas sociales como del propio sistema político. Esta idea así configurada de Patria tiene, además, su importancia por cuanto afecta a los reguladores estructurales y a la forma que adoptan, como veremos en el apartado siguiente.

Por último, hay que hacer referencia al proceso de desarrollo de la nueva legalidad, que hace realidad en las instituciones la división del trabajo político y que permite a los vencedores realizar el trabajo cotidiano e ir creando las condiciones de obediencia consentida a las normas y a las autoridades, así como reprimir a los que no respetan o transgreden la legalidad.

No hay que olvidar que el establecimiento de la nueva legalidad tiene tres caminos solapados, por cuanto desde la atribución de todos los poderes del Estado a Franco por el artículo 1º del Decreto de 29 de septiembre de 1936, suscrito por la Junta de Defensa Nacional, estamos en presencia de una dictadura constituyente y de desarrollo, que equivale al nacimiento de un sistema político. Hablar en nuestro caso de dictadura constituyente significa que estamos en presencia de una dictadura soberana, donde el poder constituyente y el poder legislativo se acumulan en una única jefatura. Y de desarrollo porque a la altura del siglo XX el elemento de construcción o reconstrucción del sistema económico y otros sistemas sociales corre en paralelo al primero y se expresa en los aspectos declarativos que ya hemos apuntado más arriba sobre el orden económico y social, que necesita estar vertebrado por la legalidad política<sup>93</sup>.

Para el desarrollo de los tres aspectos, constituyente, legislativo y de desarrollo, Franco se va a dotar de apéndices técnicos y consultivos, en los cuales van a jugar un papel decisivo algunos militares de Estado Mayor<sup>94</sup>, los abogados del Estado e ingenieros civiles (Payne, 1987:193), que emprenderán el camino para racionalizar progresivamente los poderes de Franco, a la par que establecen las condiciones regulares para su ejercicio, dotadas a su vez de un carácter limitador efectivo. Así, su suprema potestad de dictar normas jurídicas con carácter general creará su primer instrumento, en términos de la Administración del Estado, en la Junta Técnica, mediante la Ley de 1 de octubre de 1936. Posteriormente se estructurará el Gobierno por medio de otras leyes y su desarrollo reglamentario<sup>95</sup>. Esto creó la primitiva división del trabajo, pero la

93 (Fernández Carvajal, 1969: 81-83). En lo que respecta al período constituyente se produce una consecuencia inmediata: «La instauración del orden jurídico fundamental no se concibe ya como una operación con unidad de acto y duración muy breve, sino como un laborioso montaje de piezas institucionales en todo momento atemperado a las circunstancias históricas, y cuyo término final no puede prefijarse exactamente ni en cuanto al tiempo ni en cuanto a la sustancia» (1969: 83).

94 El ejemplo paradigmático está en Carrero (Tusell, 1993).

95 La Ley de 30 de enero de 1938 y la Ley de 8 de agosto de 1939 para esta primera etapa. Después vendría la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957,

participación de los nacionales en ella no proporcionaba la solidaridad precisa para sostener la comunidad política al margen de la lealtad al Caudillo. La segregación constituyente, legislativa y de desarrollo fue transfiriendo a la legalidad la obediencia debida, que en el año cuarenta y cinco aparece como elemento de identidad incrustado en el Fuero de los Españoles, como hemos visto en el epígrafe superior relativo a la identidad de los miembros.

La demostración de que se ha constituido una comunidad política se halla en la referida Ley Fundamental del Fuero de los Españoles, que aporta el tipo de derechos que tienen los españoles y su identidad política<sup>96</sup>. De ahí que queden excluidos los perdedores de la guerra. Y, con ellos, queda fuera de juego la democracia inorgánica, y la forma de una monarquía de tipo parlamentario, por mucho que, como bien sabemos, la forma que adopta el Estado a partir de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (LS) de 27 de julio de 1947 es la Monarquía Católica Tradicional y Representativa. Con esa Ley Fundamental se configura España como Reino, lo cual deja ya la puerta abierta para que en un futuro quede restaurada, restablecida o instaurada (como se prefiera) la Monarquía. Pero Franco no da por terminada la constitución de la comunidad política hasta que no desmantela la guerrilla comunista (Jáuregui y Vega, 1983: 89-99) y elimina el apoyo internacional a los monárquicos y demás opositores (Tuñón de Lara, 1985: 225-255). Ese período se cierra coincidiendo con el mensaje de navidad de 1948, en el que Franco anuncia que las dificultades políticas de la posguerra habían llegado a su fin (Payne, 1987: 393).

Desde ese momento se puede afirmar la existencia de una comunidad política con la necesaria cohesión para enfrentarse a las tensiones y con posibilidades de perdurar. Existe una identidad, y esa comunidad tiene ya fuerza suficiente para frenar a los elementos que actúan desde el exterior, como la guerrilla, a través del mecanismo de la represión. A su vez, también se aguanta esa presión externa con la autarquía, como medio de respuesta a la campaña francesa y británica contra el régimen de Franco por su vinculación con las potencias del Eje. La comunidad existe: todos sus integrantes aceptan la legitimidad del Caudillo y la legalidad desarrollada, y se integran dentro de lo que configura la idea de servicio a la Patria. Quienes se oponen a estos tres elementos, en los que se basa el criterio de pertenencia, quedan automáticamente fuera de la comunidad política, y son eliminados por unos u otros procedimientos. Se forma de ese modo una nueva identidad, que da sentido a uno de los elementos del nuevo sistema político, con la cual quedan excluidos los que perdieron la guerra y los desafectos; en suma, todos cuantos no se reconocen en ese núcleo de cohesión comunitaria. El campo ideológico o político del que provenga la desafección tiene una importancia secundaria, ya sea el carlismo, el falangismo, el catolicismo o el monarquismo, pesando poco asimismo su procedencia militar o civil. A partir de estos elementos podemos reconocer que existe una comunidad con identidad plena y cohesión.

---

la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y la Ley de 9 de junio de 1973.

<sup>96</sup> Previamente se han limitado diversos derechos fundamentales y en concreto los derechos políticos con diversas leyes que los desarrollan y suprimen la legislación anterior. Así, por ejemplo, el restablecimiento de la pena de muerte por Ley de 2 de febrero de 1939, la Ley de Prensa de 22 de abril de 1938, la Ley de responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939, la Ley de 5 de abril de 1938 que derogaba el Estatuto de Cataluña, la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940, la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940...

Tiene capacidad para enfrentarse y eliminar cualquier escollo que aparezca y pretenda cuestionarla. Prueba de ello es que en la misma tarea de construir la nueva comunidad política se ha enfrentado a sus enemigos y adversarios con éxito, demostrando así cómo se llegó a consolidar esa cohesión de los vencedores. La cohesión es un hecho mientras la capacidad de intervención de Franco para resolver las tensiones internas se hace evidente.

A partir de entonces, sobre la nueva comunidad política surgida van a incidir diferentes factores, en algunas ocasiones de forma positiva para su mantenimiento y otras provocando una presión contra su existencia. Provenían unas veces del exterior a las fronteras nacionales y otras de la propia España. Sobre todo, y a partir de 1953, se constatan hechos que sirven de apoyo, como son el Concordato con la Santa Sede y las relaciones bilaterales con Estados Unidos mediante el Tratado de Amistad y Cooperación. Son dos puntales poderosos que le llegan a Franco desde el exterior. Los planes económicos de 1959 operan también en esa dirección. De esta forma, a primeros de los años sesenta se puede decir que esa comunidad política sigue cohesionada a través de los tres elementos citados. Desde luego esto no excluye la existencia de organizaciones, hombres e ideas que pugnan por atacar la identidad de la comunidad política franquista. En tal sentido se puede recordar el llamado «contubernio de Munich»<sup>97</sup> (Equipo editorial, 1993) y la estrategia comunista en el interior, basada en organizar a los obreros y utilizar sus manifestaciones o las de otros colectivos, como las de estudiantes, para sus propios fines tácticos, a través del lema de la «reconciliación nacional» (Carrillo, 1993:416-457). Ciertamente todos estos hechos y tensiones se desencadenan ante el sistema, pero la comunidad permanece cohesionada en torno a la legalidad, lealtad y servicio a la Patria. Cada vez es más importante, y sobre todo a partir de 1958, el factor de la legalidad. Sin perder de vista que se efectúa una reforma administrativa de gran calado, con la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) de 17 de julio de 1958, que desarrolla ese Estado de derecho, se racionaliza el poder del Estado con cierta pretensión de permanencia, ayudada por la guerra fría. Las fricciones internas se suceden pero sin poner en peligro la existencia de la comunidad. En esta perspectiva se desarrolló la recomposición del Gobierno en el año cincuenta y siete con la aparición de una nueva familia, los tecnócratas, y que viene a cerrar la «crisis estudiantil» del año anterior<sup>98</sup>. Pero

97 (Vidal-Beneyto, 1981: 33-37; 2007: 33-47 y 138-148). Ya en 1981 apuntaba Vidal que “la oposición democrática no acabó con el general Franco” pero fue “el instrumento privilegiado de la concienciación colectiva, de las movilizaciones populares, de la transformación del país, de la lenta modificación del régimen combatido” (37). Todo ese esfuerzo y valor sólo llevaron a una cierta liberalización: “Los cuarenta años de dramática y, en ocasiones, patética impotencia demostraron la incapacidad de la oposición (burguesa) para consolidarse como estructura (más o menos formalizada o incluso informal) promotora de la conquista inmediata del poder político y gestora, principal o dominante, de la transformación/cambio social permanentes e inmediatos. La oposición fue en muy contadas ocasiones amenaza seria para el régimen –plano político- y, nunca, para el sistema –plano social-” (68). En 2007 su descripción-análisis de los “negacionistas” y “pro-monárquicos” le lleva a concluir que “la memoria de la Transición es sólo la memoria de los vencedores de la guerra civil, que lo fueron también de la Transición misma” (148).

98 (Tamames, 1983: 473-476); (Jáuregui y Vega, 1983: 183 y ss). En el plazo de un año y como consecuencia del discurso hecho en Valladolid el 4 de marzo de 1956 por el Ministro Secretario General del Movimiento, José Luis Arrese, se empieza a elaborar unos proyectos de Leyes Fundamentales que desatan una gran tormenta y que serán retirados finalmente gracias a la «visita conjunta que realizaron a El Pardo los tres cardenales españoles -Quiroga, Arriba y Castro y Pla y Daniel- para ver a Franco y decirle que les constaba que personas que estarían dispuestas a dar su vida

realmente esas tensiones no comportan una crisis que ponga en cuestión la identidad o el entramado institucional, aunque es preciso reconocer que sí tienen la capacidad suficiente para apartar del poder a diversos prohombres que en algunos casos manifestarán su desafección, aunque al no disponer de un peso específico suficiente para cuestionar la estabilidad política se quedarán en meras figuras testimoniales.

Las cabezas que ruedan detrás de algunos acontecimientos gubernamentales no causan ningún problema de envergadura. Las personas que se ven envueltas en estas trifulcas políticas de poca monta quedan apartadas de la pirámide del poder sin añadir peligros inminentes. Incluso algunos pueden pasarse, aprovechando la descabalgadura política, a una semioposición<sup>99</sup>, o bien

---

por España y por el Jefe del Estado no estarían menos dispuestas a alzarse por todos los medios a su alcance contra unos proyectos de Leyes Fundamentales que contradecían los principios del Derecho público cristiano» (López Rodó, 1978:135). Al final, gracias a Arrese y a la coyuntura económica reforzada por el alza salarial de Girón se cerró el proceso de una forma distinta a la propiciada por los falangistas. El punto de vista de una autoridad clave sobre los sucesos es suficiente para ver el desenlace: «Pero Arrese se equivocó, a mi ver, en dos cuestiones: no haber provocado la crisis a tiempo y adelantar el proyecto de reforma a ese hecho, que debió ser inicial. En febrero de 1956 habían cesado dos ministros, Raimundo Fernández Cuesta, en Secretaría General, y Joaquín Ruíz Jiménez, en Educación Nacional... Fue una faena de aliño ante los sucesos estudiantiles. Pero la crisis seguía latente. Preparar la reforma del sistema desde Alcalá 44 en estas circunstancias era una ingenuidad. Lo que ocurre es que como en toda operación hay que buscar un chivo expiatorio, en cierto modo la subida de salarios que afrontaba el Ministerio de Trabajo en aquellos momentos fue un buen pretexto para que otras fuerzas plantearan en 1957 la "contrarreforma" de Arrese...» (Girón de Velasco, 1994:170 y 172).

<sup>99</sup> (Jáuregui y Vega, 1983: 243). Por su riqueza descriptiva reproducimos el texto de Linz sobre el concepto y las actividades que puede implicar: "El limitado pluralismo de los regímenes autoritarios y la desigual parte que los componentes pluralísticos tolerados tienen en el ejercicio del poder en distintos momentos, conduce a complejos modelos de semioposición y pseudooposición en el seno del régimen. Hay semioposición por parte de grupos que no son dominantes o no están representados en el grupo gobernante y que efectúan críticas parciales pero desean participar en el poder sin desafiar fundamentalmente al régimen. Sin estar institucionalizados estos grupos no son sin embargo ilegítimos, aun careciendo del marco legal donde poder operar. Pueden criticar acerbamente al Gobierno en algunos aspectos del orden institucional, pero saben distinguir entre éstos y el líder del régimen, y aceptan la legitimidad histórica o al menos la necesidad de una fórmula autoritaria. Hay grupos que abogan por distintas políticas y organización, grupos que participan apoyando la administración del régimen pero con la esperanza de llegar a objetivos no compartidos por sus compañeros de coalición. Hay disidencias entre los que se identificaron inicialmente con el sistema pero no participaron en su administración, de lo cual constituye un caso típico el de los Jóvenes Turcos del régimen, y entre los que hallándose dentro del régimen se proponen objetivos que no son ilegítimos, como por ejemplo la restauración de un régimen anterior, proclamada inicialmente pero jamás realizada. Hay aquellos que tenían fuertes convicciones ideológicas pero aceptaron su aplazamiento al objeto de afianzarse contra un enemigo, aquellos con un modelo y/o incluso obediencia extranjera de los que intentan distanciarse los gobernantes, y en las etapas finales de dichos regímenes hay aquellos que se oponen a su transformación, en particular a su liberalización y al abandono de su carácter exclusivista. Es más probable que la semioposición se manifieste entre hombres de la vieja generación que tomaron parte en la fundación del régimen con el fin de perseguir objetivos ya formulados antes de hacerse con el poder. Pero también se manifiesta entre los intelectuales y la juventud, sobre todo entre estudiantes que no tomaron en serio los pronunciamientos retóricos del jefe y que por lo demás se dan cuenta de que no hay canales eficaces para la participación política. No es extraño ver cómo la semioposición dentro del régimen se transforma en oposición no legal. Ha perdido las esperanzas de transformar el régimen desde dentro pero aún no está preparada para desarrollar actividades ilegales o subversivas y disfruta de tolerancias intermitentes basadas en los lazos personales establecidos en los primeros años. La debilidad de los esfuerzos de socialización política y de adoctrinamiento en los regímenes autoritarios tiene también que ver con el hecho de que cuando la tercera generación, nunca integrada en el régimen, descubre la política, puede volverse hacia

permanecer dentro de la comunidad pero realizando algunas críticas. Es la muestra de que la comunidad tiene suficiente fuerza y cohesión. Se puede observar que hay desafección, pero sin trascender la frontera de la minoría y sin que se pueda detectar una desafección y apartamiento de la comunidad de colectivos importantes ni mucho menos una desafección en masa. En cualquier caso, los descabalgados sufren en sus carnes una sutil represión que les deja desarticulados y con escasas posibilidades de crear incomodidades y conflictos añadidos. El ejemplo paradigmático lo tenemos con las 80 personalidades del interior que se desplazaron a Munich en el año 1962. Tusell entiende que la represión hacia la oposición «moderada»

«suponía también la existencia de otro tipo de represión, si se quiere más solapada, menos brutal, más indirecta, pero, en todo caso, una represión que, como veremos en el caso de Munich, resultó efectiva. Ese tipo de represión era imprevisible y no sometida a reglas precisas (...). Nunca se trataba de una represión violenta, por así denominarla; era una

---

una oposición no legal. La autonomía que otorga el régimen a ciertas organizaciones sociales, los limitados esfuerzos de liberalización y para aumentar la participación en las organizaciones del régimen, y la relativa apertura hacia otras sociedades crea oportunidades para la aparición de una oposición no legal, que sirve a veces de trampolín para una oposición ilegal dispuesta a infiltrarse en las organizaciones del régimen y que rechaza los escrúpulos morales que tienen otros adversarios para participar en ellas. La oposición suele ser canalizada hacia organizaciones formalmente apolíticas de carácter cultural, religioso o profesional. En sociedades multilingües, multiculturales, en las que el régimen se identifique con uno de los grupos nacionales, manifestaciones culturales tales como el uso de lenguas que no sean la lengua oficial, se convierte en una expresión de oposición. La posición especial que ocupa la Iglesia Católica en varias sociedades regidas autoritariamente, y el estatuto legal de varias organizaciones suyas en los concordatos entre el Vaticano y los gobernantes, concede cierta autonomía a sacerdotes y seglares que canalizan a veces los sentimientos de oposición de las clases sociales, de las minorías culturales, el malestar generacional, etc., y la aparición de nuevos dirigentes. En el caso de la Iglesia Católica, el carácter transnacional, la legitimación moral de un abanico relativamente amplio de opiniones ideológicas al negarse el papa a condenarlas, la legitimidad de la indignación moral profética contra la injusticia, sobre todo después del Concilio Vaticano II, unido al interés de la jerarquía por la autonomía de las organizaciones religiosas y la libertad de los sacerdotes, explica el papel de los grupos religiosos en la política de los regímenes autoritarios. Paradójicamente, la Iglesia ha proporcionado las élites a los regímenes a través de sus organizaciones seglares, pero también ha protegido a sus disidentes y ha desempeñado a veces el papel, de tribunal contra el régimen al velar por los valores morales contra los abusos de poder. La Iglesia, en tanto que organización que sobrevivirá a cualquier régimen, incluso a aquellos con los que se identifica en determinado momento histórico, tiende a desidentificarse con él y a recuperar su autonomía cuando aparecen signos de crisis. Lo mismo ocurre a otras instituciones permanentes que pueden haber conservado considerable autonomía bajo el gobierno autoritario, como el poder judicial y los funcionarios profesionales. Permítasenos subrayar aquí que las semioposiciones -la oposición no legal pero tolerada, el papel relativamente autónomo de varias instituciones bajo condiciones de semilibertad- crean un complejo proceso político de trascendentes consecuencias para la sociedad y su desarrollo político. La liberalización de los regímenes autoritarios puede llegar lejos, pero sin un cambio en la naturaleza del régimen, sin la institucionalización de los partidos políticos, corre el riesgo de quedar en nada. La semilibertad en dichos regímenes impone a sus adversarios ciertos costes que se diferencian mucho de los de persecución de oposiciones ilegales y que explican su frustración, desintegración y a veces predisposición a la designación, que contribuye a la persistencia de dichos regímenes mientras dura su capacidad represiva. La ambigüedad de la oposición bajo los regímenes autoritarios contrasta con las claras fronteras existentes entre el régimen y sus adversarios en los sistemas totalitarios. No obstante, señalemos que el pluralismo limitado, los procesos de liberalización y la existencia de la oposición tolerada, en ausencia de canales institucionales para la participación política y para que la oposición pueda llegar a la masa de población, permite efectuar una neta distinción entre los regímenes autoritarios y democráticos.” (Linz, 1987: 23-25)

controlada y limitada, pero tenía la virtud de desorganizar a grupos políticos que eran todavía germinales (...). Es decir, sobre organizaciones que no podían actuar a la luz pública, sobre organizaciones en las que no se daba obviamente un apoyo suficiente de masas, puesto que no podían hacer su propaganda; conflictos nacidos de una represión discriminada y una represión muy en relación con el grado de protagonismo político, tenían un efecto a veces letal; y una represión, finalmente, suficiente en el sentido de que provocó emociones numantinas, nacionalistas entre los españoles, que en una sociedad desmovilizada políticamente pudieron dar la sensación inmediata de que esa oposición significaba relativamente poco» (Tusell, 1993: 34).

El movimiento obrero, el estudiantil (Maravall, 1978) y los grupos desafectos no causan tensiones graves hacia el interior del sistema. Y esto permite observar el mantenimiento y la continuidad de la comunidad política, a pesar de los primeros cambios sociales operados en el inicio de la década de los sesenta, debidos al ligero cambio de rumbo que introduce el Plan de Estabilización. Así, por ejemplo, siguiendo los datos aportados por Maravall en el libro citado sobre las reivindicaciones obreras y estudiantiles se puede observar que sobre un total de 9.370 «acciones», de 1963 a 1974, 1.676 casos corresponden al período que va de 1963 a 1967 y en este período las reivindicaciones profesionales y económicas son predominantes con el 44,2%, seguidas de las referidas a negociaciones colectivas con el 15,2%, «mientras que reivindicaciones de solidaridad eran poco frecuentes (4,0%)» (1978:67). Respecto a los medios (huelgas, huelgas de brazos caídos, huelgas de bajo rendimiento y otros), las dos primeras suponen el 30,3% de los casos en el período de 1963 a 1966. Maravall siente asombro por la respuesta del régimen político que precisamente se establece con anterioridad, en el año 1962, cuando se legalizan las huelgas económicas (Maraval, 1978:70), es decir, aquellas que tienen la mayor importancia en los datos que aporta, lo cual supone, por tanto, integrar en la legalidad los conflictos que trae consigo el desarrollo económico, sin mermar la identidad de la comunidad política.

Cabe preguntarnos si desde mediados de los años sesenta, cuando aparece la Ley Orgánica del Estado, que «remata el proceso constituyente» y culmina la etapa del proceso de racionalización del poder<sup>100</sup>, se opera una progresiva desafección de la comunidad política por parte de sus miembros. Aun más, podemos directamente interrogarnos si no es la misma Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, un factor de desafección. Efectivamente, la mencionada Ley va a provocar un movimiento de rechazo en el interior, al cual se añaden las circunstancias internacionales.

Desde el exterior llegan complicaciones notables para el sistema y la propia comunidad política. Destaca el Concilio Vaticano II y sus repercusiones (Hermet, 1986: 415-490). La Iglesia

---

100 El sentido de este proceso tiene dos consecuencias. En primer lugar, el paso de un sistema de fundación constitucional monárquico a un sistema de revisión constitucional popular, lo cual «ha supuesto una renuncia espontánea y gradual, pero irrevocable, a la inicial concentración en Franco de "todos los poderes del nuevo Estado"». Y, en segundo lugar, el agotamiento de las materias constitucionales, esto es, «que el poder constituyente originario del Caudillo está prácticamente agotado también (la cursiva es de Carvajal), ya que difícilmente podría hacer nuevo uso de él sin invadir el ámbito de las Leyes fundamentales en vigor» (Fernández Carvajal, 1969: 20).

Católica, como resultado del Concilio, entiende su relación con el orden político de una forma más pluralista. Este cambio en la trayectoria de la Iglesia afectará seriamente al sistema franquista, puesto que la doctrina de la Iglesia inspira las leyes de la nación, tal como está recogido en el principio II de la LPMN. Un cambio en los valores, en la orientación al mundo de lo político de la Iglesia afecta a la situación interna en España, respecto a los derechos fundamentales sin ir más lejos. Y cómo no, a las relaciones de la Iglesia con el orden político surgido tras la Guerra Civil, en lo que implicaban de apoyo al fundamento del régimen. La Iglesia pide el reconocimiento de la libertad religiosa, no sólo para los católicos sino también para las demás creencias. Pide respeto a los valores cristianos, pero no excluye a quienes puedan pensar de otra forma. Admite el pluralismo social, reconoce la necesidad de desvincularse del poder político y propugna la defensa de sus valores sin escudarse en el orden político de forma excluyente. Como es natural, todos estos extremos tenían consecuencias políticas para el sistema franquista. ¿Afectaría, en esencia a la identidad de la comunidad política? ¿Supondría algún cambio para la lealtad al Jefe del Estado? ¿Alcanzaría al servicio a la Patria? ¿Quizás a la legalidad?

El giro introducido por la Iglesia Católica con el Concilio Vaticano II, efectivamente, repercute sobre la identidad de la comunidad. No sobre el aspecto de la lealtad al Jefe del Estado, pero sí en lo que concierne a la idea de servicio a la Patria y al debido respeto a la legalidad. Este cambio introducido por la Iglesia es recibido por los católicos, y más concretamente, por los grupos ligados a la ACNP, que son miembros de la comunidad política.

La recepción de las conclusiones del Concilio repercute en el elemento de “la obediencia a la legalidad”. Los fieles, los católicos van a pedir que se introduzcan variaciones y cambios, incluso se llega a pedir que se permita la separación entre la Iglesia y el Estado. La envergadura de esta mutación en el seno de la Iglesia Católica no podía ser intrascendente en un Estado que declaraba expresamente su credo religioso. Y hasta tal punto era la profundidad del terremoto que cimbrea al régimen que basta con recordar la definición que se le había otorgado al Estado, como católico. El calado de la nueva posición de la Iglesia afecta a la libertad de propagación de los principios e ideas religiosas. Algunos medios de comunicación se ven directamente implicados, como el diario YA, de larga tradición católica desde el Cardenal Herrera Oria, y el diario MADRID.

La cuestión suscitada se centra sobre cuáles eran los aspectos de la legalidad entonces vigente que deberían someterse a un proceso de reforma para dar cabida a la nueva situación auspiciada por el Concilio y que permitiese a los católicos una convivencia pacífica con el régimen pero, a la vez y sin que dejase de tener importancia, que no forzase la conciencia católica en el cumplimiento de los mandatos de la Iglesia reunida en el Vaticano II. Por de pronto, los católicos mantienen el respeto a la legalidad que habían venido demostrando, pero sin plegarse a renunciar a un cambio de esa misma legalidad. Por otra parte, tampoco manifiestan signos de deslealtad al Jefe del Estado. Este aspecto permanece invariable. Sus ideas católicas (democristianas) no chocan con el organicismo y pueden coexistir perfectamente con él. Exactamente lo mismo se puede decir sobre la relación de las conciencias católicas con el ideal falangista de «la justicia social». No ocurre lo mismo en la vertiente del servicio a la Patria. En

esta vertiente, los católicos empiezan a tener problemas. La idea de la Patria presupone un tipo de unidad excluyente de las clases y los partidos. Y los católicos se empiezan a sentir alejados de ese ideal de unidad.

La importancia de este grupo católico no se puede ignorar. Llegaron a disponer de una plataforma de expresión en el diario YA, sucesor de EL DEBATE. Desde esa tribuna comienzan a realizar una crítica, si bien soterrada, a la idea de servicio a la Patria. Con ella, y de forma indirecta, también deslizan su alejamiento respecto a la idea orgánica. Esta brecha, por la cual se introduce la crítica a aspectos esenciales de la comunidad política, se ve favorecida por la Ley de Prensa de 1967, la famosa Ley de Prensa de Fraga.

La fricción de los católicos con el servicio a la Patria no se podía observar directamente. Además, en el pasado se habían mantenido en una línea política de plena colaboración y desde esos antecedentes no resultaba fácil percibir la nueva correlación. La Patria, como hemos apuntado anteriormente, tiene una configuración orgánica dentro del sistema franquista, aunque el Caudillo sólo la utilizó, pero sin ser él quien la había configurado, para el servicio extraordinario que prestaba. Los componentes de la idea de Patria eran excluyentes de toda división y directamente negaban a los partidos y a toda asamblea que no tuviese carácter orgánico, según los principios del Movimiento Nacional. En definitiva, la idea de Patria incorporaba una rotunda negación de la libertad que no estuviese cimentada precisamente sobre la obligación inexcusable de servirla. Esta y no otra era la razón por la cual el pensamiento católico cuestionaba seriamente esa idea de «servicio» al margen de la libertad y en la nueva sintonía con el Vaticano II. De esa forma, a los católicos les quedaban sólo dos caminos en la nueva situación; o se desentendían del Concilio, lo que por definición era mucho más grave; o se oponían a la encrucijada del presente, que era forzada por el régimen. Así las cosas, la alternativa consistía, en la práctica, en cómo podían influir para lograr una reforma de las instituciones en un sentido democrático (inorgánico), en la que se salvaguardara ese espacio de libertad que su credo les exigía. A esa pretensión de los católicos se añade, positivamente para ellos, un resquicio proveniente de la LOE, relativo a la representación familiar (el llamado tercio familiar) y que venía a reducir algo, aunque de forma mínima, su carácter orgánico.

Si a esta situación le unimos los recelos y la incertidumbre que van surgiendo en relación con la panorámica del futuro, cuando llegase la muerte de Franco, aparece con más nitidez una tensión insoportable para la comunidad política. Por lo tanto, existen desafecciones, aunque conviene aclarar que no poseen un sentido radical ni son completas. Pero tampoco cabe duda de que las desafecciones sean una grieta en los mismísimos cimientos de la comunidad política y los principios del Régimen. De momento, en los sesenta, no es ostensible, pero se podrá detectar y se dejará sentir cuando llegue el momento del Gobierno Arias y el entonces llamado «espíritu del 12 de febrero». Como afirma Alfonso Osorio:

«cuando al finalizar diciembre de 1974 se promulgó el Estatuto de asociacionismo político, Tácito sufrió una nueva crisis. Para que no hubiera dudas sobre mi posición fijé ésta en una carta en la que dije que "el Estatuto de asociaciones que ha elaborado el Consejo Nacional no me satisface por sus limitaciones y cautelas,



pero considero que a pesar de ello tenemos el deber de intentar el juego asociativo para representar, con firmeza, una posición evolutiva y de progresiva reforma política. Además considero, por un lado, que esto es lo que más se ajusta, en el terreno personal, a mi trayectoria política de la que no voy a apartarme y por otro, que no debo incitar a nadie con mis palabras, con mis actitudes o con mis inhibiciones a traspasar la frontera de la legalidad".

»Los hombres de Tácito vinculados entonces a Pío Cabanillas y con Marcelino Oreja como cabeza visible, opinaron lo contrario» (Osorio, 1980: 34).

Estas palabras, del que fuera ministro y vicepresidente de los Gobiernos del cambio, muestran claramente cuál es la situación que sufre parte de la comunidad política en la etapa del Gobierno Arias, empeñada en mantener la identidad y cohesión propias. Existe un grupo que ha cruzado el umbral de las posiciones reformistas y está dispuesto a forzar y romper las fronteras de la legalidad, como reconoce Osorio, quien lo sabía perfectamente porque pertenecía a dicho grupo político. En el caso concreto de Osorio, él mismo explica que no estuvo dispuesto a una operación de ese tipo. Pero lo que nos interesa resaltar es, precisamente, ese reconocimiento de la actitud, el pensamiento y el propósito resuelto de dar un paso de ese calibre.

Resulta evidente que a finales de 1974, bajo el Gobierno de Arias, una vez aprobado el Decreto-Ley de asociaciones políticas, existe un grupo que procedía de los momentos fundacionales y cuya propia evolución política le ha llevado a unas posiciones en las que se manifiesta una desafección sistemática, como ocurría con el grupo Tácito al que acabamos de referirnos. Aquí se da un paso más hacia la ruptura de la comunidad política porque se expresa nítidamente la idea de traspasar la legalidad. De esa manera se rompía con otro de los elementos cardinales de la identidad. Pero ese grupo de Osorio, y en el cual también se encuentran Pío Cabanillas y Marcelino Oreja, no está aislado sino que opera junto a otros grupos. Todos ellos han nacido dentro del sistema, como los hombres que van ocupando cargos en la Administración. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón es uno de los más destacados, ya que venía ocupando un cargo en el Consejo de Estado desde 1966. Herrero y otros mantienen una posición en estos primeros años setenta de ir más allá de la legalidad, aún estando dentro de las propias instituciones franquistas.

Objetivar la labor de estos grupos y hombres, que actúan dentro del régimen, es necesario para saber si cuestionan o no la comunidad política. En este sentido las propias palabras de Miguel Herrero desvelan perfectamente la situación, al admitir que su función dentro del Consejo de Estado y la labor publicística que lleva aparejada y de asesoramiento hacia el exterior (la sociedad civil), coincidiendo también con esa nueva Ley de Prensa, son un elemento fundamental para forzar la legalidad.

Precisamente, esta nueva legislación «permite» una apertura del campo público para exponer las ideas con una cierta dosis de permisividad que podrá observarse entre los años 1969 y 1972. En ese período existe un mayor activismo, coincidente con un mayor margen para exponer las diversas posiciones de esos grupos actuantes dentro de la vida política oficial. Estos debates generalmente no se cortan al no existir una censura previa, pero sin olvidar,

naturalmente, que el medio de expresión sufría la amenaza de suspensión del periódico que lo hubiese publicado. El mismo Herrero de Miñón apunta cómo se podía actuar en aquellas condiciones: «tras aprovechar al máximo la elasticidad de una legalidad autoritaria, mi llegada al Consejo, en pleno desarrollo económico y consiguiente transformación de la sociedad española, coincidió con la oportunidad histórica de forzar dicha legalidad y a ello tuve ocasión de contribuir en múltiples ocasiones» (Herrero de Miñón, 1993: 25).

El grupo de Miguel Herrero, como el grupo Tácito, participará en esos años expresando su posición en los debates más o menos camuflados en la prensa bajo el nombre de Juan Ruíz. Su actitud fundamental será «forzar la legalidad» franquista, lo que les conduce, de paso, a forzar la idea de servicio a la Patria. Esta manera de enfrentarse al desenvolvimiento del sistema, de cara al futuro, es anterior a la escisión de los hombres de Tácito en 1974. Ese alejamiento de la identidad y los principios del régimen lo realizan en dos fases. En la primera, manifiestan la conveniencia de «forzar la legalidad», y en la segunda concluyen afirmando, directamente y sin ambages, el asalto definitivo sobre la legalidad, traspasándola. No deja de ser llamativo que se pueda traspasar la legalidad desde un alto organismo del Estado y que tal cosa fuese tolerada como el propio Herrero ha reconocido. Y además se permite, a través de la prensa, y en concreto de los diarios Madrid y Ya, exponer lo que el mismo Herrero entiende que es «una ideología abiertamente democrática» (Herrero de Miñón, 1993: 47). En esa postura a favor de transgredir los diques de la legalidad llegaban aún más lejos, como nos confiesa Herrero:

«por democratización, frente a lo que en el régimen se creía siempre entendí una Constitución que garantizase las elecciones libres, periódicas y el gobierno de la mayoría. Así lo deje claro en una asidua colaboración con la prensa iniciada en 1966 y que tuvo que salvar la prudencia, astuta, del director del Ya, Aquilino Morcillo Herrera. Por esta razón, nunca creí en las vías confusas, que tanto se ponderaron en la última década franquista, para construir una democracia "a la española", como si democracia «con cañí» se tratase. Me burlé de la polémica sobre las asociaciones políticas, por lo que comparecí dos veces ante el Tribunal de Orden Público, y nunca creí en el supuesto perfeccionamiento del régimen. Pero sí tuve grande fe en aquella institución incrustada en el seno del Estado franquista y que no le pertenecía, porque procedía del fondo de los siglos: la monarquía. Por ello, manifiesto que el régimen no era cambiable y que resultaba tan imposible como inconveniente derribarlo, creí que era preciso contribuir a forzarlo en favor del Rey. Impidiendo la consolidación de sus instituciones más oligárquicas, potenciando aquellas otras de mayor capacidad de movilización democrática, mostrando, en fin, la inconsistencia lógica del sistema y, por ello, su disfuncionalidad» (Herrero de Miñón, 1993: 50-51).

Esta idea de forzar la legalidad franquista quedó plasmada en el libro de Miguel Herrero “*El principio monárquico*”, publicado por Cuadernos para el diálogo en el año 1972.

La dimensión política de estas palabras de Herrero no puede esquivar con ningún oportuno equívoco la realidad de una desafección manifiesta en el seno de la comunidad política,

precisamente en un grupo que participa activamente en las instituciones franquistas. Lo mismo sucedía con otros grupos «democristianos». Esos sectores eran minoritarios hasta esos momentos de los primeros setenta. A finales de 1974, desde los puestos de autoridad que ocupan y desde la tribuna de los medios de comunicación, consiguen extender de forma mayoritaria el cuestionamiento de la comunidad política franquista. No la quiebran definitivamente, porque sus propuestas se ven frenadas en su andadura política expansiva con el Gobierno de Arias Navarro. La idea de modificar la legalidad forzándola, sin vía de retorno, choca de forma ineludible, con los elementos «duros» de las llamadas instituciones. Esas propuestas se condensaban en la de intentar hacer una nueva Ley de Asociaciones como cobertura embrionaria a los partidos políticos. Con este objetivo pretendían que la nueva Ley de Asociaciones sacase de la tutela del Movimiento a las asociaciones, para que, gozando de autonomía, pudiesen lanzarse a defender sus principios al margen de los característicos del Movimiento Nacional.

Esa operación política para dotar de vida a los partidos políticos fracasó, al no poder contar con el apoyo de los «duros». Prueba evidente de esa fractura en la consecución del objetivo asociacionista fue la salida de Pío Cabanillas del Gobierno el 29 de octubre de 1974 a instancias directas de Franco. Al margen de las maniobras del sector más inmovilista del Gobierno, con Utrera Molina a la cabeza, se manifiesta una toma de postura de Franco frente a esa interpretación de querer realizar una Ley de asociaciones fuera de los márgenes del Movimiento. Franco no tolera el salto por encima de los principios que sustentan su régimen y de los elementos de identidad que constituían los pilares de la comunidad política.

La desafección ha hecho acto de presencia, como hemos visto, pero aún está lejos de causar un gravísimo quebranto en la identidad. Ésta se mantiene junto con el barullo que producen los acontecimientos de la coyuntura de estos años, primeros de los setenta. El instrumento de la represión mantiene los diques del régimen, aunque conviene especificar que más que un ejercicio de represión política lo que se realiza es una tarea de apartar de las funciones de dirección a los miembros del sistema que manifiestan esa idea de transgredir las fronteras impuestas. Incluso dentro de los grupos desafectos se observa como ellos mismos se apartan de la actividad política al comprender la situación. Así, por ejemplo, dimiten junto con Pío Cabanillas otros hombres, como Fernández Ordóñez, en solidaridad con quienes participan de sus presupuestos. No quedan excluidos de la comunidad política porque reciben un trato de tolerancia, con plena consciencia del ejercicio de esa tolerancia porque se conoce las posiciones que mantienen, distintas a las consecuentes con los Principios Fundamentales. Se sabe su pretensión de alterar la legalidad, incluso no se desconoce que bordean incluso el principio de identidad -la lealtad a Franco-, como es notorio en el caso de Barrera de Irimo. Pero, de cualquier forma, no se les excluye como ocurre con la oposición exterior al propio régimen, ni se utiliza con ellos la represión (en estricto sentido), ni se les amenaza con multas o cualquier otro tipo de «castigos». Curiosamente, se les mantiene y se les considera dentro de la comunidad política, lo cual es una buena muestra de cómo estaba respondiendo el sistema frente a claros intentos de traspasar su legalidad. El hecho es singular porque aquí, en esta etapa, se rompe una constante de respuesta. El régimen ya no los excluye, como lo hizo con otros hombres o facciones, por cuestionar la identidad. No los elimina. Simplemente los reprime sin apartarlos de la comunidad,

al contrario de lo que había practicado en otros períodos anteriores. Los monárquicos o los falangistas disidentes no tuvieron tanta fortuna en el pasado del régimen y fueron eliminados, entonces sí, con la represión sin contemplaciones, como se practicaba con los oponentes externos al sistema. Ese tipo de respuesta otorgada por el franquismo en esos primeros setenta trajo consigo una crítica a ese cambio, procedente de los sectores más estrictamente franquistas, que se deslizaba bajo el adjetivo «dictablanda». El régimen entiende, con una u otra respuesta, que no hay auténtico peligro y en las nuevas circunstancias mantiene a los discrepantes dentro de la comunidad. Pero las aguas no están del todo serenas porque de cualquier forma existe un elemento de fuerte preocupación sobre las previsiones sucesorias a la muerte de Franco.

El propio Arias Navarro había apuntado, en su entonces famoso discurso a las Cortes del 12 de febrero de 1974, la necesidad de preparar la sucesión. De momento no había ningún dato sobre la salud de Franco que apuntase una próxima enfermedad, pero dada su avanzada edad era perfectamente previsible que su resistencia personal se quebrase y tenía que estar preparado el mecanismo sucesorio ante el evento de una prolongada enfermedad, incapacidad o muerte del Caudillo. Esta previsión encaminada a mantener «las instituciones» supone un dato nuevo aun cuando, con una nota de humor, la lealtad al Caudillo no exigía la creencia en la inmortalidad de Franco. La novedad estriba en que hasta ese momento era Franco quien coordinaba el equilibrio institucional, controlaba la lealtad a su persona de todos los miembros de la comunidad y el orden establecido; quien, en definitiva, tenía la última palabra para imponer sanciones.

El mecanismo sucesorio es un problema de envergadura por ser irrepetible la condición de poder de Franco. El mismo Caudillo había manifestado a la muerte de Carrero Blanco que se quedaba desvinculado del mundo porque el almirante Carrero era su única conexión. Sin Carrero, que era su pilar básico, está imposibilitado para canalizar, estructurar y manejar la información, y de esa manera manejar los hilos y mantener el equilibrio interno en el sistema. En apariencia la política marcha con «normalidad», pues en la forma y en la institucionalización parece que funciona igual que siempre. Aun en ausencia de Carrero han conseguido parar la desafección interna, como hemos visto anteriormente, pero no existe una sensación de control y tranquilidad. No hay seguridad en sus hombres de que se haya dado un paso definitivo que frene y cierre radicalmente todo intento de sobrepasar la legalidad vigente. La solución alcanzada con la salida del Gobierno de los defensores del proyecto asociacionista y su misma paralización no les encaja de manera satisfactoria, y por lo tanto la respuesta del régimen queda parcialmente entredicho. En definitiva, queda en el ambiente la sensación de que no se ha sabido responder satisfactoriamente al problema planteado. ¿Qué podía ocurrir repitiendo la respuesta? ¿Cobraría fuerza la disidencia interna? ¿Cuál sería su máxima capacidad? ¿Se apartarían nuevamente o forzarían los límites del sistema? ¿Estaría dispuesto el poder a utilizar otros mecanismos de respuesta? ¿Serían capaces de aprovechar el momento delicado de la sucesión? ¿Qué posición adoptarían quienes hasta entonces habían contado como elementos seguros?

Efectivamente, la Ley de Asociaciones, al fin realizada dentro de los márgenes de los Principios Fundamentales, lo cual, a su vez, coadyuvó a mantener los elementos de identidad, tuvo la virtualidad de demostrar la profundidad de la disidencia interna. Los diversos grupos que habían venido operando dentro de la comunidad política se niegan a participar en esas

asociaciones integradas dentro del marco del Movimiento Nacional. Incluso a esta actitud de negación se suma un anterior ministro de Franco, como Fraga Iribarne, quien se niega a participar y se considera reformista. No cabe duda de que estos grupos están distanciados de los estrictos parámetros del régimen, y tampoco se puede negar la evidencia de su creciente fuerza, demostrada al rechazar la participación asociacionista. Realmente se niegan a participar en la identidad del régimen, imponiendo su posición. El franquismo sigue conservando la capacidad de continuar hacia adelante, pero es un hecho claro que la desafección aumenta, por mucho que el Gobierno se recomponga, las instituciones prosigan funcionando y la normalidad del país se conserve.

Algo nuevo estaba ocurriendo y se constata que Franco ya no posee la voluntad o la capacidad de apartar definitivamente de la comunidad política a los miembros desafectos como había venido ocurriendo hasta entonces, aunque no se les reprimiese como hacía con la oposición. ¿Era una señal de debilidad? ¿Suponía el comienzo de un cambio en los componentes del sistema? Sin duda el hecho relevante es la desafección que supone traspasar la legalidad. Las únicas diferencias fundamentales entre unos grupos y otros radican en el momento elegido para traspasarla y en el método a seguir. Mientras el grupo de Herrero es radical porque afirma que la estructura política vigente no sirve y hay que cambiarla, Fraga propone democratizar inorgánicamente a las Cortes con el objetivo posterior de utilizarlas para forzar la legalidad (Jorge de Esteban et al, 1973: 573-576).

En resumen, se hace cada vez más difícil mantener la cohesión y, de esa manera, conservar la comunidad política porque está surgiendo una desafección masiva. Un comentario de Luis María Anson ilustra muy bien aquella coyuntura y el modo como se expande la toma de distancias en hombres hasta entonces muy significados dentro del franquismo. Hay que tener en cuenta, para comprender el alcance del comentario de Anson, que en la primavera de 1975 ha transcurrido una serie muy significativa de acontecimientos, entre los que destacan el cambio del Gobierno Arias en febrero del setenta y cuatro y la luz verde a la Ley de Asociaciones. Esas palabras de Anson vienen de la mano de Payne y realmente no pueden ser más claras y descriptivas:

«La carrera por crearse una nueva identidad política era ya generalizada entre todos los que estaban vinculados en esos momentos al régimen y su administración, o lo habían estado en épocas anteriores. De hecho, se estaba convirtiendo ya en una estampida de tales dimensiones que el escritor monárquico Luis María Anson escribió un artículo titulado «Cobardía moral», publicado en el ABC del 20 de mayo de 1975, en el que decía:

«En la España política se escucha ahora, cada vez con mayor frecuencia el balido intermitente de los corderos y el estruendoso revoloteo de las gallinas. Hay también como un rumor de ratas que abandonan la nave del régimen. La cobardía moral se adueña día tras día de nuevos sectores de nuestra clase política. El espectáculo de miedo y abandonismo es como para sentir vergüenza ajena.

» (...) sin compartir sus ideas, proclamo mi admiración por los

franquistas y los falangistas que en la actualidad continúan defendiendo, dentro de la lógica evolución de los tiempos, aquellos principios por los que pelearon bravamente en la guerra y en la paz. Y me sube la vergüenza al rostro por esos otros franquistas y falangistas, por esos hombres del Régimen, por esas gallinas del sistema que disimulan unas veces lo que fueron, reniegan de sus convicciones otras veces, se ciscan en los principios y en los símbolos con que medraron y se enriquecieron, para apuntarse ahora al cambio y seguir en el futuro comiendo a dos carrillos. Hay quienes están dispuestos a proclamar el arrepentimiento más humillante con tal de conseguir una frase de elogio de esas revistas izquierdosas que imparten a su capricho credenciales democráticas o bendiciones rojas"» (Payne, 1987: 637).

La desafección manifiesta causa ruido y preocupación pero no transciende, de momento, ese benigno resultado. La comunidad política no está destruida. Ciertamente, se ha creado una tensión extrema pero sin llegar a las dimensiones de una verdadera crisis porque todavía vive Franco, y el último elemento de la identidad política está situado, precisamente, en la lealtad al Caudillo, que nadie se atreve a negar frontalmente. Optan por una vía menos problemática, esperar a la muerte de Franco. La solución se vislumbra después de Franco, no con Franco, porque nadie se atreve a derribarlo, aunque el intento de Pío Cabanillas consiste en querer aprovechar la primera etapa de la enfermedad de Franco para que el rey asuma los plenos poderes aún en vida del Caudillo. El desenlace de ese intento demuestra que la «correlación de fuerzas» es todavía favorable a los sectores inmovilista e involucionista, que en modo alguno están dispuestos a dar un paso de ese tipo, y por supuesto, tampoco Franco. Prueba de ello es su retorno a la dirección de la Jefatura del Estado después de recobrarle de su enfermedad en el verano de 1974. Y no se puede olvidar que los resortes del poder que controla son lo suficientemente disuasorios. Pero en 1975 no se repite el proceso por la simple razón de que en esa nueva enfermedad no tuvo recuperación. La muerte de Franco es la que abre el hecho sucesorio, como se ha apuntado hasta la saciedad. En ese momento, en que se pone a prueba el mecanismo sucesorio, se puede comprobar cómo efectivamente todos estos grupos que estaban poniendo en tela de juicio fundamentos esenciales de la comunidad y del régimen aceptan la legalidad sucesoria y el Testamento de Franco, quien nombró a su sucesor. Hasta la muerte del Caudillo la cohesión se ha visto forzada porque la comunidad está presionada desde su propio seno, pero la respuesta al proceso ha sido positiva para mantener esa cohesión porque, en último término, hasta ese instante Franco permanecía vivo. Este comportamiento y reacción del sistema demuestra que en ese período no hay crisis. Para que pudiéramos afirmar lo contrario tendríamos que observar, según el análisis sistémico, una tensión política de tal empuje que la comunidad política no pudiese sostenerse, contener la presión y permanecer unida en ese proceso. En 1975 se mantiene unida la comunidad política porque aún se conserva el último bastión de la cohesión del régimen, cifrado en la lealtad al caudillo. En otro supuesto muy lejano estaremos cuando ese último elemento de supervivencia para la comunidad política desaparezca y se transmitan los poderes al Monarca.

Las tensiones internas no son las únicas que pueden afectar y romper una comunidad política. Desde su exterior puede recibir poderosas presiones que hagan estallar una verdadera crisis cuyo resultado sea la ruptura de la comunidad política, lo cual supondría la previa ruptura de la cohesión de los miembros que la forman y la imposición de una dominación exterior. En el caso de España, existe un gran acuerdo en los estudios realizados sobre la presión exterior. Los principales elementos intrasociales de esa presión se aglutinan en torno a la Junta Democrática y la Plataforma Democrática (Vidal Beneyto: 1981 y 2007). Por otro lado, desde los años sesenta existen presiones internacionales, consolidadas desde el llamado «contubernio de Munich» en 1962, procedentes del ámbito de la Comunidad Económica Europea (CEE), donde no se permite el ingreso de España, aun cuando se había efectuado la petición. La respuesta impone como condición inexorable la existencia de la democracia en España.

El propio Don Juan por esos años está pensando que después de la muerte de Franco no hay verdaderas posibilidades de transmitir a su hijo la Monarquía, y no sólo es su opinión, sino también la de sus consejeros. Su Consejo Privado lo manifiesta en las reuniones de Estoril. Pero de cualquier forma reconocen que no tienen suficiente fuerza, no son capaces de aglutinar y movilizar una masa política para destruir el régimen.

La propuesta de los comunistas de «reconciliación nacional» implicaba que el régimen había logrado hacerse fuerte como comunidad política, es decir, había logrado asentar unos principios fundamentales de identidad y hacerlos sólidos. El propio PCE optó tácticamente, en correspondencia con la línea de la reconciliación, por observar a las fuerzas del trabajo en el período de industrialización y elevar su protesta desde las condiciones de trabajo a la situación política de «falta de libertad». El PCE reconoce la cambiante situación y decide utilizar a los trabajadores junto a los estudiantes en la lucha política interna para tratar de conseguir su objetivo, cifrado en la organización de una huelga revolucionaria para abrir la posibilidad de un gobierno provisional y forzar la situación del régimen. A mediados de los sesenta Carrillo traduce al libro *Después de Franco, ¿Qué?* el informe que presentó al VII Congreso del PCE, donde refleja su criterio negativo sobre las posibilidades de instauración del Monarca y la idea de que el pueblo fuese a apoyarlo. Tampoco Franco lo creía, como manifestaba privadamente incluso en la tardía fecha de diciembre de 1974, de ahí su rechazo a la posibilidad de que el pueblo votase la monarquía, por eso era conveniente el mecanismo de las previsiones sucesorias para establecerla sin ningún tipo de referéndum.

Los dos organismos de la oposición, la Junta Democrática y la Plataforma Democrática, operando al unísono no tenían capacidad para derribar al régimen, previa ruptura de la comunidad política. Y las medidas surgidas de estos organismos opositores no encuentran frente a sí una dura represión, como la ocurrida en otros tiempos por pretensiones políticas de mucho menos calado. Se puede adjetivar la relación «régimen-oposición» como de una cierta tolerancia. Casi se les está aplicando el mismo esquema utilizado para aquellos anteriores miembros del régimen travestidos a la desafección y que, como hemos visto, propugnaban forzar la legalidad.

El aparato de información del régimen está perfectamente documentado sobre quiénes forman parte de la oposición, conoce sus identidades y sabe dónde buscarlos cuando quiere detenerlos. Precisamente en este aspecto radica la diferencia entre el trato recibido por la

oposición externa y la desafección interior: los primeros van a la cárcel y los otros no. Se le aplica a la oposición una respuesta comparativamente más dura, como siempre se había practicado, pero sin forzarlos en absoluto a estar bajo la amenaza de la pena de muerte. Esas penas máximas sólo las estaba ya aplicando el régimen en respuesta a los terroristas de ETA en septiembre de 1975, y aún así con una tremenda campaña en contra por parte de la opinión nacional y la Iglesia, con manifestaciones y presiones internacionales. Franco en esos meses de 1975 está en completa decadencia y no puede romper la presión interna ni externa.

Quienes están fuera de la comunidad política -la oposición- poseen otra identidad y pretenden una ruptura de la legalidad y de la identidad. Pretenden implantar su visión más o menos socialista y, naturalmente, son netamente incompatibles con la comunidad política creada a raíz de la victoria en la Guerra Civil. Por esa razón, Arias Navarro excluye a la oposición de la comunidad política, aunque sin someterla a una dura represión. En el lenguaje utilizado entonces por parte del régimen para calificar a la oposición, a sus miembros se los denomina como los «maximalistas». Pero aun estando excluidos, se les tolera un poco más que antes. Por este motivo, aunque mantengan una actividad política contra el régimen, organicen y convoquen huelgas y manifestaciones, tienen una mayor resonancia en la opinión pública durante los meses finales de esa etapa comprendida entre el discurso de Arias del 12 de febrero y la muerte de Franco.

Si no pueden romper la comunidad política desde su interior quienes, perteneciendo al entramado del régimen franquista, han evolucionado hacia una clara desafección, tampoco tienen capacidad para atacarla frontalmente desde el exterior quienes componen la oposición. El resultado no es otro que la supervivencia de la comunidad política<sup>101</sup> por imposibilidad de sus adversarios y enemigos de acabar con ella. Este panorama no permite afirmar la existencia de una verdadera crisis. El análisis sistémico aplicado a la transición nos lleva, en este punto, a no estar de acuerdo con quienes han afirmado que la crisis comienza con la división interna de las facciones del régimen y continúa con las presiones externas. Por el contrario, la crisis de identidad de la comunidad política no existe en ese período porque aguanta los embates y está cohesionada, como demuestra el hecho de permanecer, como último componente, Franco con vida. Por eso se mantiene. Ciertamente existen, como también venimos exponiendo, propuestas para derribar el sentido del servicio a la Patria y para arrumbar la legalidad, pero se conserva la lealtad al Caudillo como aglutinante y permite la supervivencia de la comunidad política, por la cohesión, sin que una crisis le ponga punto final en vida de Franco.

### 1.3. Los reguladores estructurales

Dentro del análisis sistémico, se entiende como reguladores a los miembros de la comunidad política reunidos y agrupados entre ellos con capacidad de convertir los deseos y las necesidades de la sociedad (los sistemas sociales) y de la comunidad política en demandas, lo cual precisa un mecanismo de representación en los órganos institucionales del régimen

---

101 Conviene recordar que la comunidad política no es equivalente a la estructura social ni a la sociedad civil, como ya señalamos en el primer capítulo.



(estructuras de autoridad-adopción de decisiones) para que, a su vez, éstas las procesen y se formulen los «outputs» que correspondan, como establece en definitiva el esquema eastoniano (Easton, 1979: 85 y ss).

Para la existencia de reguladores se requiere, en consecuencia, la posibilidad de algún tipo de agrupación de los miembros del sistema y alguna forma de representación, para que los miembros estén presentes en las estructuras del régimen.

Cómo se opera con estos dos aspectos en nuestro caso, es lo que vamos a desarrollar.

En primer lugar, ¿qué sucede con la forma de agruparse los miembros? Tal actividad de los miembros se contempla, en un primer momento, cuando se alcanza la «unificación política» de todos los miembros participantes en el llamado Alzamiento, lograda por Franco aprovechando las necesidades de la guerra<sup>102</sup> y una serie de circunstancias coyunturales que condujeron a disensiones internas entre los grupos del bando nacional, muy bien estudiadas por historiadores y apoyadas, cómo no, en los testimonios de los participantes<sup>103</sup>. Franco se hizo con la jefatura de todos los grupos al imponerles la organización única y dotarlos de unas «normas programáticas» que se corresponden casi en bloque con el ideario de Falange<sup>104</sup> y que hacían las veces de fundamento para el «nuevo Estado». A la vez, se suprimen todos los demás grupos políticos<sup>105</sup>.

---

102 «El carácter de una unificación como operación política de cobertura de las exigencias militares del momento queda de manifiesto en el artículo 3º del Decreto, que crea una sola Milicia Nacional a la que son incorporadas las propias de Falange Española y de Requetés. Tal milicia se configura como auxiliar del Ejército y se coloca bajo el mando supremo del Jefe del Estado y el directo de un general del Ejército» (Ortí Bordás, 1974:1166).

103 La mejor descripción en términos académicos creemos que se encuentra en la obra de Payne (1987:175-191), que además cita los puntos de vista de otros historiadores como De la Cierva, Chueca, García Venero o Southworth y los testimonios de los participantes, caso de Serrano Súñer o Dionisio Ridruejo.

104 Obviamente, no se incluye el punto 27 del ideario falangista, pues implicaba la supresión de todos los partidos y el monopolio político de la Falange, que hubiese dado lugar a un sistema político totalitario.

105 En el artículo primero del Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937 (BOE del 20 de abril de 1937) se dice entre otras cosas: «Quedan disueltas las demás organizaciones y partidos políticos»; (Sevilla, 196b:380). Bien es verdad que esta disolución no es una novedad, puesto que la Junta de Defensa Nacional había publicado dos Decretos sobre el particular. El primero de 13 de septiembre de 1936, número 108 (Boletín de la Junta de Defensa Nacional, núm. 22), por el que «se declaran fuera de la Ley todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero del corriente año han integrado el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperan al Movimiento Nacional» (art. 1.) (Sevilla: 1969b:340). El segundo decreto es de 25 de septiembre de 1936, número 131 (Boletín de la Junta de Defensa Nacional, núm. 30), y completa el anterior en el sentido de poner cierto orden en el bando nacional, sin desprestigiar las consecuencias para los frentepopulistas. Así, en la exposición de motivos del citado decreto se presenta la situación en los siguientes términos: «La conveniencia de utilizar valiosas colaboraciones personales ofrecidas al servicio de la Nación, sin distinción de matices políticos que puedan, en cada caso, caracterizarlas, exige, imperiosamente, por parte de todos, una abstención absoluta de toda actividad política y de la sindical que signifique inclinación o parcialidad a favor de determinadas ideologías o engendre el equívoco de que, por parte de la Junta de Defensa Nacional, merezcan preferencia unos u otras de las referidas organizaciones políticas o sindicales», y, como conclusión, el artículo 1º del Decreto establece lo siguiente: «Quedan prohibidas mientras duren las actuales circunstancias, todas las actuaciones políticas y las sindicales obreras y patronales de carácter político; aunque se autoricen las agrupaciones profesionales sometidas exclusivamente a la autoridad de esta Junta de Defensa Nacional y de sus Delegados» (Sevilla, 1969b: 342).

La justificación teórica de la unificación se encuentra en el componente orgánico<sup>106</sup>, como elemento básico vertebrador de esas agrupaciones de individuos, integrado y formulado en la doctrina falangista y emparentado con la doctrina tradicionalista y católica. La unificación es ya un hecho el 19 de abril de 1937, realizada por la cúspide del poder militar que ostenta Franco, como bien ha señalado Tusell (1988:197 y ss), y se puede colegir de las palabras del discurso de unificación<sup>107</sup>. Franco reúne las organizaciones partidistas del Alzamiento, agrupándolas bajo las siglas de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.<sup>108</sup>, y eleva a la categoría de partido único o «partido de gobierno»<sup>109</sup> una organización que permite a sus integrantes mantener su propia identidad con su respectivo ideario político, sobre todo a los falangistas y a los carlistas<sup>110</sup>. Franco permite así una situación interna en la cual deja obrar a los distintos sectores, pero impone el límite de su propio arbitrio para solucionar las diferencias y conflictos surgidos al calor de la peculiar naturaleza de ese nuevo aparato.

Al margen de esa unificación, permite que la Iglesia y sus hijos laboren con cierta autonomía en los ámbitos educativo, social y de opinión (Tusell, 1988:185). Franco deja abiertos los cauces a los católicos para que actúen en la sociedad, lo cual no se compagina con un sentido estricto de integración totalitaria. Precisamente, este será uno de los aspectos que posibilitará definir el régimen como autoritario y no como totalitario, según propuso Linz<sup>111</sup>, y considerar,

---

106 Franco en el Discurso de Unificación da las razones del Decreto. Unas son actuales, «para terminar enseguida la guerra. Para acometer la gran tarea de la paz», y otras son «profundas e históricas». Tanto unas como otras están ligadas al elemento orgánico. Las primeras: «Esta unificación que yo exijo en nombre de España, y en el sagrado nombre de los caídos por ella, no quiere decir conglomerado de fuerzas, ni concentraciones gubernamentales, ni uniones más o menos patrióticas o sagradas. Nada de inorgánico, fugaz ni pasajero es lo que yo pido». Las segundas: «Primer momento de esta tercera etapa fue el régimen de don Miguel Primo de Rivera. Momento puente entre el Pronunciamiento a lo siglo XIX y la concepción orgánica de esos movimientos que en el mundo actual se han llamado "fascistas" o "nacionalistas"» (Sevilla, 1969b:372-373).

107 «Todas estas aportaciones al 17 de julio (vértice decisivo para el combate final que aguardaba nuestra historia) han luchado hasta ahora, encuadradas en lo militar, por los cuadros de mando de nuestro Ejército glorioso» (Sevilla, 1969: 374).

108 El Decreto de Unificación afirma en su artículo primero: «Falange Española y Requetés, con sus actuales servicios y elementos, se integran, bajo mi Jefatura, en una sola entidad política de carácter nacional, que, de momento, se denominará "Falange Española Tradicionalista y de la J.O.N.S."» (Sevilla, 1969:379).

109 Ortí Bordás entiende que «la nueva entidad política se organiza y regula por Decreto de 4 de agosto de 1937, que aprueba los Estatutos de F.E.T. y de las J.O.N.S., modificados, ya alcanzada la paz, por Decreto de 31 de julio de 1939. Desde entonces, lo que pudo ser un partido único ha venido actuando como «partido de gobierno». Según sus propios Estatutos, F.E.T. y de las J.O.N.S., es «el Movimiento inspirador y base del Estado español» y «la disciplina por la que el pueblo, unido y en orden, asciende al Estado, y el Estado infunde al pueblo las virtudes de servicio, hermandad, y jerarquía». Está integrada por los siguientes elementos y órganos: los afiliados, las Falanges locales, las Jefaturas Provinciales, las Inspecciones Regionales, los Servicios, las Milicias y los Sindicatos, las Inspecciones Nacionales, el Secretario General del Movimiento, la Junta Política, el Presidente de la Junta Política, el Consejo Nacional y el Caudillo o Jefe Nacional del Movimiento» (1974: 1167).

110 «Pero la entidad que Franco elevó a la categoría de partido único en abril de 1937 no era un falangismo integral, sino una unión de falangistas, carlistas y todos los demás miembros de diversos grupos derechistas y otros que estuvieran dispuestos a ingresar en ella. Aunque se elevó al programa falangista -que ahora eran los Veintiséis Puntos- a la categoría de doctrina oficial del Estado, Franco anunció específicamente que esto había de entenderse básicamente como un punto de partida, y se modificaría o se elaboraría según lo fueran exigiendo las necesidades futuras» (Payne, 1982: 156).

111 La definición propuesta por Linz es como sigue: «Los regímenes autoritarios son sistemas

sobre todo en la etapa de 1942 a 1956, un componente ideológico predominante a través de la acuñación nominal del término «nacionalcatolicismo» (Tusell, 1988:167). Sobre la autonomía de los católicos conviene hacer algunas precisiones. Todas ellas se encuentran contextualizadas en las relaciones que los nacionales mantienen con el Vaticano y que empiezan a tomar un cariz de normalización a partir de la firma del protocolo de 7 de junio de 1941, si bien «el Estado Nacional como institución fue ya legitimado por la Iglesia en junio de 1938, con el nombramiento de un nuncio de pleno derecho» (Hermet, 1986: 106-107). Desde la firma del protocolo, las vacantes diocesanas se van a ir cubriendo de acuerdo con él y la Iglesia obtiene otras satisfacciones a lo largo del período de la II Guerra Mundial, entre las que cabe destacar «la circular de 25 de marzo de 1944 que exceptúa de la censura a las publicaciones eclesiásticas, incluido el semanario *Ecclesia*»<sup>112</sup>; el reconocimiento de los pequeños centros universitarios católicos de Sacromonte, El Escorial y Deusto, que dependerán de las Universidades del Estado en materia de exámenes; la apertura de la residencia universitaria de la ACNP, el Colegio Mayor San Pablo; y el predominio de los criterios católicos en la enseñanza primaria, secundaria y profesional (Hermet, 1986: 109-110). Sin embargo, la batalla sindical la va a perder y en el campo de la «opinión» deja de poseer, prácticamente, el control de los diarios publicados por la Editorial Católica. Le quedará el bastión de Acción Católica, dado que pertenece orgánicamente a la Iglesia, y constituirá «la palanca principal de su acción en el seno de la sociedad durante muchos años» (Hermet, 1986: 132).

Otros fieles también van a obtener los puestos y las palancas necesarias para desarrollar su autonomía. En concreto, la Universidad se va a repoblar con católicos gracias a la labor de Ibáñez Martín, ministro de Educación Nacional, y las «camarillas católicas» de Acción Española, la ACNP y el Opus Dei (Hermet, 1986: 149). Y los altos cargos van a estar surtidos de propagandistas desde la entrada de Carrero en la subsecretaría del Gobierno el siete de mayo de 1941 (Hermet, 1986: 161). No ocurre lo mismo con su presencia en el Consejo Nacional de FET y de las JONS, que es el otro órgano representativo, junto con el Consejo de Ministros, hasta la creación de las Cortes en 1942 y que quedará relegado a un papel secundario respecto del Gobierno.

La agrupación de los diversos sectores toma forma dentro del Movimiento y en organizaciones dependientes de la Iglesia. La pregunta que se plantea ahora es cómo se plasma la representación o la selección de las élites o su extracción. Para conocer quiénes alcanzan los puestos del Gobierno, poseemos los estudios de Linz, De Miguel y Jerez Mir, Bardavío. Para obtener la información sobre los miembros de las Cortes no hace falta remontarse hasta el año 42, puesto que son un centro consultivo y decisorio, hasta la Ley Orgánica del Estado<sup>113</sup>. Los

---

políticos con un pluralismo limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución, y en los que un líder (o si acaso, un grupo reducido) ejerce el poder dentro de unos límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles». «Una teoría del régimen autoritario (1974: 1474).

112 Para mayor ampliación sobre los medios se puede seguir a Hermet (1985:192-211).

113 «En la creación de una ley, según el vigente sistema constitucional, podemos distinguir las siguientes etapas: iniciativa legislativa, elaboración de la ley, aprobación de la ley, sanción y promulgación. Analizando la función que las Cortes cumplen en este proceso, salta a la vista la

estudios constatan la presencia y el predominio de unos grupos u otros en términos de «familias». Pero el hecho relevante es que los grupos unificados sirven al Jefe del Estado desde el partido, el Gobierno, las Cortes, el Consejo del Reino, y su acceso a la representación es lo que les permite funcionar como reguladores.

En la posterior evolución del sistema franquista, los reguladores no sufren cambios significativos respecto a la situación original en la que se fragua la unificación de 1937. Se llegará, de forma prácticamente invariable<sup>114</sup>, hasta la aprobación de la LOE donde se plantea la discusión espinosa sobre si dentro del Movimiento se debe reconocer el contraste de pareceres existentes en el interior de los sectores sociales, a veces agrupados ya dentro del Movimiento y otras fuera de él, organizados en los grupos católicos. Ese debate a propósito de la LOE introducirá un elemento nuevo en el sistema porque las hasta entonces llamadas «familias institucionales del régimen» van a dejar de tener sentido cuando se plantea directamente el desarrollo de las llamadas asociaciones y las tendencias políticas o de contraste de pareceres<sup>115</sup>. En ese debate ya aflora la inquietud al pensar que debe existir algo que permita a los individuos expresarse y agruparse, en definitiva crear nuevos reguladores. La discusión se centra sobre si deben crearse o no dentro del Movimiento, como hemos tenido ocasión de señalar en páginas anteriores<sup>116</sup>. Baste aquí recordar que los «contrastes de pareceres» tenían su límite, según los

---

importancia de los cambios introducidos por la Ley Orgánica del Estado. De un órgano del Estado, que asesoraba la potestad legislativa única del Jefe del Estado y cuya «misión principal» era «la preparación y elaboración de las Leyes» (art.1, L.C., 1942), pasa a compartir esa potestad con el Jefe del Estado actual, para en el futuro, cuando se cumplan las previsiones sucesorias (disp. tran. 1ª, II, L.O.E.), monopolizarla por completo (salvando los decretos-leyes, con lo cual la afirmación está exagerada en este punto): «Es misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado» (art. 1, L.C., 1967). (de Esteban et al, 1973: 140). Si siguiéramos a Herrero en este punto, con su principio monárquico, las Cortes serían un órgano que ayuda a tomar la decisión, pero seguirían siendo un órgano no decisorio, con lo cual la representación en ellas no tendría ningún sentido para descifrar el tema que nos ocupa, como son los reguladores.

114 Salvo la sustitución del ideario falangista por La Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958 y ciertos cambios organizativos: «En la lenta y complicada evolución de la organización de F.E.T. y de las J.O.N.S. hasta la promulgación en 1968 del Estatuto Orgánico del Movimiento, hay que hacer referencia a la importante actualización llevada a cabo en 1957. En efecto, y haciendo uso de la autorización que el artículo 22 de los Estatutos de F.E.T. y de las J.O.N.S. concedía a la Jefatura Nacional en orden a la creación de aquellos servicios que considerara convenientes, el Decreto de 20 de julio de 1957 establece una nueva estructura de los Servicios de la Secretaría General del Movimiento con el fin de que la misma responda a las necesidades que en aquel entonces se manifestaban.» (Ortí Bordás, 1974:1168-1169).

115 Este contraste se reconoce en el artículo 4 de la LOE, que estipula: «El Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los Principios a que se refiere el artículo anterior, informa el orden político, abierto a la totalidad de los españoles y, para el mejor servicio de la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios».

116 Además supone entrar en la discusión que repetidamente se planteaba desde la publicación de la LOE, sobre el predominio del Movimiento entendido como Organización o como Comunión. Ortí Bordás entiende que la discusión quedó zanjada: «la interpretación de los artículos que la Ley Orgánica del Estado consagra al Movimiento y, sobre todo, la hermenéutica del Título IV suscitaron y todavía suscitan numerosas y muy importantes dudas. Hasta tal punto es esto cierto que, en el tiempo que medió entre la promulgación de la Ley Orgánica del Estado y la de la Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional, se planteó y llevó a cabo una de las batallas más duras de la historia del Régimen entre su propia clase política. Los partidarios del Movimiento-Comunión y los defensores del Movimiento-Organización protagonizaron, en efecto, una alta tensión política, que tan

elementos de identidad de la comunidad política en el servicio a la Patria, el respeto de la legalidad y la lealtad al caudillo.

Esa lógica llegará hasta finales de 1974, con Arias Navarro de Presidente del Gobierno, en la configuración de las asociaciones como elementos integrados dentro del Movimiento Nacional (Míguez, 1990: 91-174).

El trasfondo legal en el que se inscribía esta polémica había estado amparado por la Ley de Prensa de Fraga, que permitía expresar las tendencias y el contraste de pareceres. Y, efectivamente, los medios de comunicación, fundamentalmente la prensa escrita, recogen las diversas posiciones de unos y otros (Equipo de Estudios, 1975: 123-152). En estas condiciones, con la nueva dimensión alcanzada por el cúmulo de informaciones y debates, se expresan y difunden ideas y mensajes que ponen en tela de juicio a la identidad. El régimen no pretende, en absoluto, ese nivel de exposición de «pareceres», porque lo que se encuentra detrás de la publicidad de las posiciones es el caldo de cultivo idóneo para la vuelta de los partidos políticos. La incompatibilidad de los partidos (como reguladores) no puede ser más directa y frontal con la identidad de la comunidad y los principios del Movimiento por significar la negación del principio de representación orgánica y atentar contra la idea de servicio a la Patria<sup>117</sup>. Esa es la razón de pretender unas asociaciones políticas que no conculquen el límite infranqueable de la representación orgánica, plasmada en las Cortes.

El problema adquiere toda su amplitud porque unos pretenden unas asociaciones como reguladores inorgánicos, es decir, los partidos políticos, por supuesto previo abandono del cauce del Movimiento, y otros, por el contrario, en oposición contundente y cerrada, mantienen los viejos principios considerándolos inalterables. De forma más o menos matizada comienzan a situarse en una u otra de las opciones en liza. Toma cuerpo de naturaleza la polémica asociacionista. Y se traspasa la tierra de nadie entre las opiniones y los hechos. De esa forma, por ejemplo, Fraga pone en marcha un grupo con el nombre de Gabinete de Orientación y Documentación (GODSA), amparándose en la legislación de sociedades anónimas (Fraga, 1980:344-349), con el objetivo de substraerse al control del Movimiento. Mientras, otros crean grupos informales para expresar la disconformidad con la situación de circunscribir las asociaciones al estricto margen del Movimiento (Míguez, 1990:177-182).

Sólo podrán ser reguladores los que tengan posibilidades de actuar dentro del marco de la identidad, y por lo tanto, como la idea de Patria conlleva aparejada la representación orgánica, sólo podrán tener esa capacidad de reguladores aquellos que se articulen de conformidad con los tres cauces básicos de representación: familia, municipio y sindicato, sin olvidar «otras entidades» que las leyes reconozcan, con el ejemplo más palpable de la representación del partido-Movimiento. En esas «entidades» podían plasmarse las asociaciones políticas e incluso

---

sólo quedó superada por el triunfo de los segundos en el debate del proyecto de Ley Orgánica del Movimiento en las Cortes» (Ortí Bordás, 1974:1174). Pero Utrera Molina, en su libro citado, nos recuerda que esa discusión se prolonga con el tema de las Asociaciones cuando él es ministro Secretario en 1974, y las dificultades que tiene para integrarlas dentro del Movimiento, así como las dificultades para realizar la tarea de organización dentro del mismo (1989:87 y ss).

117 Girón trastoca todo el esquema con su discurso de Valladolid en el que proponía el reconocimiento de los partidos dentro del Movimiento, en exclusiva para los vencedores.

materializarse, mediante la creación de la respectiva norma reguladora de las asociaciones, naturalmente bajo el imperativo de respetar el servicio a la Patria, como factor decisivo de la identidad (Girón, 1994: 220-221). Los partidos políticos prohibidos en el momento de la unificación, de la cual nace el Movimiento, bajo el nombre de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, quedan excluidos porque están en contra de la representación orgánica, en clara oposición a la «democracia orgánica».

En los años 1974 y 1975 los reguladores que se mantienen son los de siempre. En las Cortes, desde la última elección de 1971. En el Consejo del Reino, con mayoría de «duros». En el Gobierno, con la entrada de elementos heterogéneos representantes de los duros y los blandos.

La representación orgánica está dominada por el partido en lo que respecta a su presencia en las Cortes, y por el Gobierno en lo que afecta a la representación local y sindical. La representación por el tercio familiar deja de ser monopolizada por el partido desde la LOE, lo cual permitirá la entrada de individuos afines a los grupos elitistas de la Iglesia Católica. A este conglomerado básico se le añadían la representación de los Colegios profesionales, las Cámaras de médicos, abogados, economistas, más los designados por el Jefe del Estado (agrupados en representación exclusiva de Franco en su calidad de Jefe del Estado).

La Ley de Asociaciones viene a reconocer la posibilidad de formar otros grupos políticos que participasen en la elección de los consejeros nacionales y en la de los procuradores locales y familiares (Míguez, 1990:167). ¿Por qué no se llevan a efecto estas elecciones? La razón se explica por la imposibilidad de realizar elecciones para elevar a las Cortes esa nueva vía de representación. Esto no significa que no se pongan en marcha algunas asociaciones políticas (Chao, 1976: 39-42), como la Unión Democrática Española, Unión Española, Reforma Social Española, Alianza del Pueblo, Mayoría Silenciosa Unida, Falange de las JONS (José Antonio Girón de Velasco y Nemesio Fernández-Cuesta). Como indica Payne, en septiembre de 1975 sólo se habían registrado formalmente ocho asociaciones y de ellas sólo la Unión Democrática del Pueblo Español de Adolfo Suárez había conseguido los 25.000 miembros exigidos, seis de las ocho procedían de distintos sectores del Movimiento y como máximo sólo cuatro o cinco estaban a favor de una reforma seria. Al margen quedan hombres muy significativos como Fraga, Cabanillas y otros (Payne, 1987: 636).

Todas estas asociaciones se encuentran frente al obstáculo de no poder transmitir demandas, puesto que no llegan a estar representadas en las Cortes al faltar el tiempo para convocar las elecciones y porque en aquellos momentos las Cortes mantiene con la prórroga de la legislatura, primero en el verano del setenta y cinco, y después, una vez muerto Franco. Las asociaciones, tal como estaban concebidas y como se desarrollaban los acontecimientos, no tuvieron tiempo de convertirse en nuevos reguladores, salvo a través de sus intentos de llegar a la opinión pública. La capacidad de transmitir demandas está en ese reducto de la opinión y, sobre todo, si efectivamente tienen miembros en las propias Cortes prorrogadas o incluso en el mismo Gobierno, porque en estos dos núcleos del poder sí se puede admitir demandas y procesarlas para tomar una ulterior decisión. Esta situación se daba por ejemplo en los casos de algunos personajes significativos, como Pío Cabanillas, Adolfo Suárez o Herrero Tejedor, pero no pueden transmitir sus propias decisiones o valoraciones, en definitiva no cabe su actuación como

verdaderos reguladores emergentes ante la novedosa coyuntura. En ese momento se estanca la representación orgánica y la posible virtualidad de los nuevos reguladores asociativos.

Todo el debate sobre las asociaciones, que hace acto de presencia durante los años setenta y cuatro y setenta y cinco, desde las propuestas de Girón expuestas en Valladolid, no da los frutos apetecidos por la falta material de tiempo. La prensa actúa como foro donde se expresa multitud de opiniones pero que solamente se convierten en demandas, como hemos expuesto en la parte metodológica, si los grupos pueden defenderlas en las instituciones encargadas de empezar a procesar las demandas. Si en las Cortes no se puede defender la reforma que se propugna, resulta una falta total de capacidad para transmitir esas demandas. Si en el Gobierno no hay personajes políticos que expresen demandas de la población, el resultado es el mismo: nulo. Esto no significa que tanto el Gobierno como las Cortes no desarrollen una actividad más o menos normal, al margen de esa situación política de bloqueo.

Más allá de las demandas estrictamente políticas, tanto las Cortes como el Gobierno continúan procesando demandas de tipo económico y social, algunas verdaderamente imprescindibles como los Presupuestos Generales del Estado, donde se incluye un elevado número de propuestas de actuación hacia la sociedad en general. Es decir, al margen de las demandas estrictamente políticas no hay sensación de parón en la actividad de esas dos grandes instituciones. Otra cosa es, por supuesto, la respuesta ante una petición política, por ejemplo, si se reclama libertad sindical no se oculta su dimensión política por ir en contra del principio de unidad instalado en el interior de la Organización Sindical. Se puede pedir en la prensa o en una manifestación, pero al no poderse transmitir para elaborar una nueva ley, en este caso sindical, para satisfacer la demanda, no se obtiene ningún beneficio traducido en una mayor libertad sindical, en su reconocimiento pleno o en la legalización de los sindicatos. Ese corte entre las necesidades y los deseos de los reformistas y rupturistas, expresados en la opinión pública y su correlato efectivo como demanda, traduce con claridad la obsolescencia de los reguladores pasados y el vacío de los nuevos. No existe representación de esos grupos o asociaciones políticos para trasladar las demandas, lo cual no significa que el sistema no siga funcionando.

Las demandas que sí se llevan a efecto por los reformistas, como en la etapa de Pío Cabanillas en el Gobierno, lo son porque él mismo actúa para concluir felizmente las peticiones que recibe, y se observa en la mayor libertad de opinión y de crítica que le otorga a la prensa, como se demostró en la campaña sobre el espíritu del 12 de febrero. El mecanismo utilizado para un menester así no era un cauce estrictamente institucional, sino la colaboración de los subordinados del ministro, como De la Cierva, para dejar a la prensa un cierto campo de acción coyuntural tolerante, que permitía la propia Ley de Prensa de Fraga.

Esa tolerancia no requería ni una ley ni una intervención represiva; en cambio permite hablar de Pío Cabanillas como representante de un grupo en el Gobierno y por esa circunstancia actúa de regulador: se ha transmitido una demanda y el ministro es capaz personalmente, a través de una institución clave, de dejar que esa demanda se lleve a término. Así aparece una mayor libertad de crítica, de opinión, hacia el régimen y sus instituciones. Ese tipo de cauce esporádico, que sí podía presentarse, es un caso de regulador circunstancial que también admite Easton, al reconocer que una autoridad, por ejemplo, un ministro puede convertirse en un regulador

específico, sin recurrir a un grupo de personas, pues por el simple rol que desempeña actúa él mismo como regulador (Easton, 1979: 97-98). Si, en el caso de Pío Cabanillas, hubiese sido un ministro contrario a una apertura de la prensa, partidario neto de ejercer la represión, se hubiese plasmado una realidad de distinto signo, sería un regulador precisamente para no satisfacer las demandas por no ajustarse a su capacidad y función dentro del Gobierno<sup>118</sup>. En la medida en que Pío Cabanillas admite las demandas y actúa como regulador, ejerce su cargo contra el principio orgánico, si bien no directamente. Lo que permite que aparezcan en la opinión posiciones «subversivas» respecto al «orden» establecido, que critican abiertamente la identidad y con ella el principio orgánico. No se puede ocultar en Pío Cabanillas una tendencia que se dirige en contra de la identidad y su corolario, el sistema globalmente considerado.

En las cuestiones económicas no se dieron esos márgenes de «descontrol», como el representado por el Ministro de Información y Turismo. Tampoco en el campo sindical, perfectamente controlado por falangistas, sin que ello suponga que fuera del sindicalismo del régimen no hubiese oposición a cuanto representaba. Lo mismo podemos decir respecto a los estudiantes o a los intelectuales, pues no son capaces de convertirse en representantes conforme a las normas del régimen, al «oponerse» y rechazarlo desde su raíz. Ninguno de ellos se configura con la capacidad de funcionar como un nuevo regulador. Y por último no se pudo olvidar que Pío Cabanillas fue destituido y apartado del Gobierno.

¿Qué reguladores existen a la muerte de Franco? ¿Qué peculiaridades se manifiestan en esa coyuntura? En el seno de las principales estructuras del régimen se discutían las posibilidades y la forma de dar cuerpo a las asociaciones, como ya hemos afirmado anteriormente. Pero una cosa es que se debata sobre las asociaciones y, otra muy distinta que estuviesen reguladas para poder actuar y operar con un mínimo de eficacia. Para que las asociaciones políticas funcionasen como reguladores se requería arbitrar los cauces de participación, en una representación institucional para que pudiesen así transmitir las demandas, dentro de la triada «familia, sindicato y municipio», junto a otros cauces que se reconociesen por ley. Se permite establecer el tipo de agrupaciones de individuos que ostenten la representación (cabezas de familia, trabajadores o empresarios, miembros de corporaciones locales o los consejeros de Franco), una vez que estaba prefigurado el sentido explícito, el marco político-institucional, en la representación orgánica. La peculiaridad de las asociaciones consistía en la posibilidad de agruparse dentro del Movimiento, dando cabida a cualquier individuo sin estar necesariamente asociados a la representación orgánica del capital, el trabajo, la familia, las corporaciones locales y los sindicatos. Puede integrarse todo tipo de personas: se asocian con toda libertad pero en el marco de los principios del Movimiento Nacional.

El problema consistía en cómo se representarían esas asociaciones y qué proporción les correspondería dentro de la representación orgánica en las Cortes. Ese mecanismo vital para las asociaciones no existía al no haber sido modificada la normativa electoral. Tenía por añadidura el

---

118 Caso distinto es el de Utrera, representante del Movimiento, en que sus demandas sobre el desarrollo del movimiento y su organización se encuentran obstaculizadas por el propio Presidente del Gobierno, aunque, a su vez, él mismo se encarga de luchar en contra de los reformistas (1989: 152-160 y 183-186).



problema básico de prever hasta qué punto se podrían plantear unas elecciones menos orgánicas<sup>119</sup>. No es difícil imaginar las complicaciones en cadena que acompañarían a un cambio en el mecanismo electoral. ¿Se podría acumular un acta de representación sindical en las Cortes por la vía sindical con otra procedente de las asociaciones? Este tipo de preguntas no era ajeno al complicado entramado de la legislación electoral, pues representaba un escollo debido al solapamiento de las representaciones orgánicas que posibilitaban la acumulación de actas en un individuo. Para aclarar el problema de la duplicación de actas había propuesto ya Arias Navarro una ley de incompatibilidades en cuanto a la representación.

Sin reformas en el entramado electoral, la dinámica política continúa su curso y dará lugar a que las asociaciones acaben transformándose en partidos políticos una vez que se cambie la identidad y parte de la legalidad. Pero esto no ocurre en la etapa anterior a la muerte de Franco. Previamente, es preciso saber qué aspectos de la comunidad política se cambian. ¿Qué convenía modificar antes: los reguladores o la identidad? Para dar entrada a los partidos políticos no basta un cambio en la legalidad si previamente no se ha variado sustancialmente la identidad. Sin resolver el problema previo de la identidad no se podía llegar a una nueva situación en la que se entronicen los nuevos reguladores -los partidos-, porque se definen en función de la identidad, es decir de la definición de miembro hecha por el sistema político. Una transmutación sin operar en un orden lógico y sin actuar primero sobre la identidad conduce de forma inexorable a una ruptura de la legalidad. Esta es la situación al final del año setenta y cinco. ¿Se respetaría la legalidad o se rompería sin contemplaciones? Tras la muerte de Franco en noviembre, lo importante está por venir.

## 2. EL RÉGIMEN POLÍTICO

Según hemos expuesto en el capítulo primero sobre la metodología y según propone Easton, el régimen político se puede descomponer descriptivamente en tres componentes claramente diferenciados: los valores, las normas y las estructuras de autoridad.

### 2.1. Los valores

Los valores son fines u objetivos y principios, cuya función es limitar las políticas del día a día, las acciones que emprenden los gobernantes. También limitan las estructuras que son los medios utilizados por los gobernantes para decidir qué acciones van a emprender y, posteriormente, ejecutar con actuaciones efectivas (Easton, 1979: 200). Sirven como límites para mantener los sentimientos o la identidad de la comunidad política. Por supuesto, si hubiese fines u objetivos y principios que vulnerasen, violasen o actuaran en contra de la comunidad política, ésta no podría permanecer como tal. Los límites presuponen el respeto a los fines y objetivos y, en cuanto valores, desarrollan esa función de imponer diques a las acciones y estructuras.

---

119 (de Esteban et al, 1973:297-300); (Martínez Cuadrado, 1974: 1417-1419).

Para Easton, hay que comenzar por identificar dónde están situados esos fines u objetivos y principios. De entrada, encontramos su presencia en las ideologías o en las doctrinas del sistema, de los grupos que operan en él, en definitiva de los miembros del sistema político. Pero también se hallan implícitos en las prácticas de los miembros del sistema. La dificultad estriba en contrastar el contenido de las doctrinas, contenidas en las declaraciones, textos y discursos, con los hechos de los miembros. El balance entre ambos aspectos, nos ofrece el conocimiento sobre los valores existentes en el régimen político. Easton nos apunta, a modo de ejemplo, algunos de los que considera fines y objetivos para una mejor comprensión. En el supuesto de los fines señala las dicotomías entre libertad y coerción, igualdad y status, responsabilidad individual y juicio de los gobernantes o autoridades, máxima participación o restricción a una élite (Easton, 1979: 194).

Respecto a los principios, Easton nos señala también, como ejemplos, el derecho divino de los reyes, el espíritu del pueblo, el contrato social, la dictadura del proletariado, el consentimiento popular, la ideología del desarrollo o el Estado del bienestar, que formulados aún sintéticamente contienen una serie de principios que son el fundamento u origen del poder (Easton, 1979: 195). Podemos observar en el apunte de Easton la referencia al origen del poder, aunque pueda tener una gran dispersión en sus variantes prácticas. Pero sin duda forman parte de la legitimación del poder, su justificación, por muy variadas que sean las formas de manifestarse. Para concretar mejor las ideas eastonianas, podemos seguir a Burdeau, rastreando ese origen del poder, dado que dicho autor lo considera como uno de los elementos clasificadores de un régimen político, observando en términos sociológicos cuáles son las fuerzas que configuran el apoyo para establecer un determinado poder, con lo cual penetraríamos en el campo de los principios (Burdeau, 1985: 279).

Los fines, tal y como los ejemplifica Easton (libertad, igualdad, responsabilidad y participación con sus respectivos opuestos), se pueden engarzar también bajo la terminología de Burdeau para clasificar un régimen. Los fines u objetivos a los cuales tiende el sistema político, y en nuestro caso concreto el régimen franquista, hacen referencia al tipo de sociedad que se pretende configurar o mantener desde el poder. Si, por ejemplo, nos referimos a la libertad individual, estaríamos en presencia de una sociedad libre o, como diría Popper, de una «sociedad abierta», opuesta a una sociedad cerrada, a un esquema totalitario donde sólo se admite el juicio de las autoridades. Cuando nos referimos a la libertad o a la coerción, estaríamos situados frente a las mismas coordenadas que acabamos de señalar, situándonos entre el campo liberal y el socialista, si se quieren indicar los extremos de cada espacio político. La concreción de los fines hace referencia a lo que se va a realizar con libertad, igualdad, responsabilidad y otros aspectos fundamentales que afectan no sólo a los miembros de la comunidad política, sino también al resto de la sociedad. Los fines no pasan desapercibidos porque se plasman en una legislación y unas acciones. Si los fines son liberales, están limitando las políticas del día a día y, a su vez, las propias estructuras -como medios configuradores- limitarían el poder por estar creadas precisamente para cumplir ese cometido, en exacta oposición a la expansión del poder. Por el contrario, si los fines son socialistas en el sentido de la igualdad o en cuanto al sentido del juicio de las autoridades, las estructuras y las políticas estarían menos limitadas.

Sobre los fines u objetivos y principios hay que añadir la posibilidad de que un régimen político puede tener una diversidad de ellos. En este supuesto es lógico pensar, como lo hace Easton, que algunos tienen que ser dominantes y otros pueden permanecer en un estado latente o ser minoritarios, de tal forma que están presentes pero sin configurar la dirección política y la forma de las estructuras del propio régimen (1979: 198). Que sean dominantes o latentes, y la medida en que así lo sean, es importante para observar, sobre nuestro caso, qué ocurre con estos valores del Régimen de Franco. De igual forma debemos rastrear el mayor o menor «consenso» sobre esos valores o llegar a un balance que nos permita clarificar si son monolíticos, hegemónicos, predominantes, mayoritarios, consensuales o fragmentados<sup>120</sup>. Estos matices son importantes sobre todo al centrarnos en un Régimen autoritario porque los valores, como anteriormente hemos afirmado, están en la misma ideología e implícitos en las prácticas. No deja de ser problemático, puesto que la investigación histórica sobre el Régimen de Franco, en estos momentos ya con una extensa acumulación de trabajos e investigaciones, mantiene dos posiciones claramente expuestas. La primera sostiene que para calificarlo como un régimen autoritario es preciso que no exista una ideología que lo defina, sino sólo que existan mentalidades. Esta es la propuesta originaria de Linz, seguida, por ejemplo, por Amando de Miguel, Javier Tusell o Payne. Efectivamente, representa un problema porque se parte de la premisa de que no hay ideología, y los valores que deben estar incorporados en las ideologías no los encontraremos en el amorfo océano de las mentalidades.

La segunda posición en el análisis sobre el franquismo acepta la existencia de una ideología vertebradora del sistema, y esa ideología es totalitaria. En esta vertiente se sitúan, por ejemplo, Raúl Morodo y Georges Burdeau. Ambos sostienen la existencia de una ideología. Morodo apunta a un sistema totalitario fascista, primero radical y después flexible (Morodo, 1985: 33-46) y Burdeau en su clasificación también participa de esa definición, pero especifica que dentro del totalitarismo se trata de una «dictadura ideológica» y no de una dictadura estrictamente totalitaria (Burdeau, 1985: 475 y ss).

En el Régimen de Franco existe una ideología y efectivamente vertebró su sistema de arriba a abajo. El contenido de los textos legales del régimen, como las Leyes Fundamentales (específicamente la Ley de Principios, por condensar los diversos principios dispersos en las demás leyes), los discursos de Franco y las declaraciones públicas de los hombres prominentes del sistema, arrojan luz sobre esta posición. Posteriormente, también hay que analizar las prácticas para realizar el contraste con la ideología.

El problema arrastrado por quienes parten del supuesto de la existencia de mentalidades pero no de ideología, como hizo Linz y sus continuadores, se basa en no encontrar en el régimen unos valores que se mantengan a lo largo del tiempo. Por el contrario, hallan en unos períodos unos valores y no los reconocen en otros. Observan valores totalitarios en los primeros tiempos del Régimen, valores católicos a partir de 1945, y valores tecnocráticos o desarrollistas a partir de los años sesenta. Como expone Javier Tusell: «En el caso de Franco encontramos un fenómeno tan infrecuente como que pudiera ser acusado de fascista en un momento, de católico

---

120 Proponemos esa ampliación con base en la similitud de los sistemas de partidos de Sartori (1987).

corporativista en otro y de dictadura de desarrollo en un tercero. No sólo todas estas afirmaciones eran ciertas para el momento en que fueron emitidas sino que, además, hubo un hilo conductor entre todas estas fases, pues el poder de Franco en el seno de su dictadura no sufrió cambios sustanciales» (1988: 360).

Esta visión sobre el Régimen de Franco influye sobre la tarea de establecer los períodos históricos del Régimen y, además, implica que el «hilo conductor» de todas esas fases es el poder personal de Franco. En definitiva, según ese esquema no estaríamos en presencia de una ideología, por la ausencia de valores permanentes, salvo que se entendiese como valor ese poder omnímodo del Caudillo (como principio y, al mismo tiempo, casi como fin en sí mismo, pues supone la permanencia en un puesto cuyo origen está en la guerra civil). En esa hipótesis, estaríamos ante una dictadura personal. Para esta forma de entender el régimen los demás aspectos son meros complementos que conducen a una definición totalitaria en un período, con valores y principios totalitarios, fuesen católicos o desarrollistas.

Amando de Miguel se tomó la tarea de reducir ese magma de mentalidades a una serie de características aplicables al franquismo como puede ser el «autoritarismo básico», el «regeneracionismo corporativista» y una larga relación aportada en su obra *Sociología del franquismo*, calculadas todas ellas por investigaciones sociológicas o por análisis de los discursos políticos en las diversas etapas, sin observar ninguna trabazón entre ellas (1975: 237-363). Desde esa posición, como no hay ideología ni doctrinas, o bien resulta que no se puede analizar si existen fines y principios, o bien no hay tales. La traducción es inmediata: el Régimen se articula sin valores, lo cual no deja de ser problemático y absurdo, aunque en parte coherente con la interpretación de las mentalidades como separadas de las ideologías porque son actitudes y no contenidos, que se corresponden con el carácter de los pueblos, cabría decir, subdesarrollados porque no han alcanzado el nivel del pensamiento propio de los pueblos civilizados o con cultura<sup>121</sup>.

---

121 No es el lugar para hacer una crítica a ese desarrollo. Simplemente pretendemos poner de manifiesto el fundamento de las interpretaciones para desarrollar nuestro análisis y comprobar que esa derivación no niega, ni puede hacerlo la existencia de ideología, aunque sí pretende desviar la atención, para introducir “el pluralismo limitado” sobre la base de una coalición no homogénea de fuerzas o grupos políticos. Situación que nos lleva al consenso como amalgama indistinta de valores y que Linz pretendía reducir al carácter de los pueblos (opción ideológica donde las haya) tal vez porque su origen o socialización era el que era. Nada mejor que citar al autor para aclarar cualquier duda al respecto: “En la definición de regimenes autoritarios preferimos emplear la palabra *mentalidad* en lugar de la palabra *ideología*, en base a la distinción del sociólogo alemán Theodor Geiger. Para él las ideologías son sistemas de pensamiento elaboradas y organizadas más o menos intelectualmente, a menudo por escrito, por los intelectuales, los pseudo-intelectuales, o con su ayuda. Las mentalidades son formas de pensamiento y sentimiento, más emocionales que racionales, que proporcionan formas no codificadas de reacción ante distintas situaciones. Emplea una expresión alemana muy gráfica: la *mentalidad* es *subjektiver Geist* (incluso cuando es colectiva); la *ideología* es *objektiver Geist*. La *mentalidad* es una actitud intelectual; la *ideología* es un contenido intelectual. La *mentalidad* es predisposición psíquica, la *ideología* es reflexión, autointerpretación; la *mentalidad* es previa, la *ideología* es posterior; la *mentalidad* carece de forma, es fluctuante, sin embargo, la *ideología* está sólidamente formada. La *ideología* es un concepto de la sociología de la cultura, la *mentalidad* es un concepto del estudio del carácter social. Las ideologías poseen un fuerte elemento utópico, las mentalidades están mis próximas del presente o del pasado. Los sistemas de creencia ideológicos basados en elementos fijos y caracterizados por fuertes afectos y estructuras cognitivas cerradas, con considerable poder de coerción, de gran importancia para la movilización y la manipulación de las masas, son característicos

Frente a tales interpretaciones, afirmamos la existencia de una ideología y su correlato en fines u objetivos y principios. Desde nuestra perspectiva, coincidimos con la posición de Morodo y Burdeau, aunque necesitamos complementar y corregir sus análisis.

Para llegar a nuestro objetivo y exponer los principios rectores del régimen, primero vamos a detenernos, sin extendernos demasiado, en las propuestas de varios autores. Comenzaremos con el planteamiento de Burdeau, quien especifica tres características fundamentales definitorias de los principios del Régimen: el nacionalismo, el autoritarismo y el sindicalismo. A estos principios, verdaderamente cruciales, Burdeau añade otros de carácter complementario pero de alcance altamente significativo, como son la condena del individualismo, la libertad tutelada, los valores cristianos, la fidelidad al jefe y la creencia en la autoridad (1985: 482, 491).

La visión de Raúl Morodo es mucho más tajante pero, como él mismo reconoce, también más «jurídica». Desde su enfoque expresa con nitidez su posición de partida: «El franquismo, forma peculiar española de lo que genéricamente se denomina fascismo, fue un sistema político (ideologías e instituciones totalitarias, en el marco de una economía capitalista, en sus dos versiones, autárquica y semiliberal) que, en sentido estricto, tiene una duración de treinta y nueve años» (1985: 33).

Desde la perspectiva de Morodo existe una ideología, si bien reconoce que en el origen del poder en el franquismo había una gran diversidad de fuerzas políticas (monárquicos, carlistas, falangistas, católicos y tecnócratas, entre otros), en las que posteriormente se sustentó el Régimen. Pero esa amplia base trasladó su capacidad política, su poder, a Franco. Y no sólo los instrumentos marcadamente políticos, sino también el poder en sus más extensas acepciones, desde lo militar a lo carismático. El traslado de poder había sido total. Franco se alzaba como la clave de la bóveda que conformaba al Régimen. ¿Qué principios se puede extraer de ese orden nacido de la Guerra Civil? ¿Cuáles serían los elementos o principios dominantes entre la gama de fuerzas políticas participantes en el Alzamiento? Para Morodo, como también para Carlos Ollero o Fernández Carvajal, esos principios no son una entelequia, sino sustancia efectiva que se observa en los valores -principios y fines-. Fernández Carvajal y Carlos Ollero no entienden, como lo hacen Burdeau o Morodo, que esos valores tengan un sentido totalitario. Las matizaciones, importantes para observar esa diferencia de posiciones, parten de los principios y valores contenidos en las propias Leyes Fundamentales y, complementariamente, con alguna cita de los discursos del Caudillo, según reconocen Ollero y Fernández Carvajal, cuyo análisis arranca de la dogmática jurídico-política del régimen. Tampoco se puede dejar de lado el matiz introducido por Morodo en su propia definición del Régimen, al considerar la evolución histórica del franquismo, pues viene a reconocer que la Dictadura Totalitaria, en la medida en que avanza en el tiempo, se va haciendo flexible: «El sistema franquista -el «Régimen», con mayúscula, como se denominaba- cambia y evoluciona; así, de un totalitarismo inicial radical (tomando como bases ideológicas varias, tanto las autóctonas -como el ensayo corporativo de Primo de

---

de los sistemas autoritarios. Por contra, el consenso en los regímenes democráticos se basa en un consenso de procedimiento, cuyo compromiso adquiere algunas de las cualidades de las creencias ideológicas” (1978: 16-17).

Rivera- como los modelos imperantes en la década de los treinta -fascismo italiano, nazismo alemán, salazarismo portugués-) a un posterior totalitarismo flexible y acomodaticio»(1985: 35). Lo que no explica Morodo es el alcance de la expresión «totalitarismo flexible». ¿Indica que a la dictadura franquista no se la puede calificar estrictamente como totalitaria? ¿Supone acaso que sería más bien una dictadura autoritaria? Independientemente de la respuesta sobre el carácter del Régimen y por interesante que sea la discusión, nos interesa recalcar la existencia de una ideología o doctrina que se halla contenida y reflejada en la Ley de Principios, como en las demás Leyes Fundamentales y en las declaraciones de las primeras figuras políticas del Régimen. Esos valores -principios o fines- se observan de diversas maneras. Podemos seguir los pasos de Carvajal o Zafra Valverde. Así, Zafra divide los principios «en los cuatro siguientes apartados: concepción fundamental sobre el mundo, el hombre y el hecho social; visión de la Nación, el Estado y las relaciones entre poder y libertad; unos postulados básicos de justicia; postulados básicos de convivencia» (1973: 168<sup>122</sup>).

Zafra sitúa dentro de la «concepción fundamental», «el acatamiento de la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana» (LPMN, II), que enlaza con el punto 25 de Falange tal como dispuso el Decreto de Unificación, a lo cual se suma la idea del «hombre como portador de valores eternos» (LPMN, V), que, a su vez, enlaza con el punto VII de Falange. Con ello, «el substrato doctrinal del régimen político español se adhiere, pues, a la visión ontológica del hombre que se conoce como personalismo cristiano» (Zafra, 1973:169) y que se concreta, además en el artículo 1º del Fuero de los Españoles y tiene otras referencias en el artículo 25 del Fuero de los Españoles, el principio X de LPMN y la declaración I, 2,4 y 6 del Fuero del Trabajo. Además el personalismo cristiano se distancia de la concepción estrictamente individualista, con lo cual introduce los elementos grupales y comunitarios que ayudan a distanciarse de ese individualismo, tales como la familia, el municipio y el sindicato (LPMN, VI; FT, XII, 3; FE, art. 22; LOE, art. 45, I, que están en el punto V de Falange y, por ello, también se hallan vinculados a la concepción orgánica) y subordina los valores económicos a los humanos y sociales (LPMN, XI).

Entre los postulados políticos estructurales sobre la nación y las relaciones entre el poder y la libertad, aparece el hecho fundacional de «España como una unidad de destino» (LPMN, I y V; Puntos Iniciales, I); la unidad solidaria entre todos los hombres y tierras de España (LPMN, IV), la unidad del pueblo español, en cuanto a orden de derecho informado por los postulados de autoridad, libertad y servicio (LPMN, VII). No hay que olvidar, tampoco, el principio representativo orgánico que articula a la nación (LPMN, VIII).

En cuanto a los fundamentos de la Justicia, tendríamos, según indica Zafra, «el imperativo de la igualdad; el imperativo de la justicia social; el imperativo de justicia que exige la fidelidad del ordenamiento jurídico positivo a los principios de legalidad y seguridad, y el imperativo que exige el trato justo entre las naciones»(Zafra, 1973:173).

Respecto a los principios de convivencia nos encontramos con la «exaltación de la potencia y solidez política del Estado; aceptación de la institución monárquica; preferencia por

---

122 En este estudio, de hecho sigue el planteamiento de José Castán (1963).

una representación política de carácter orgánico; anteposición de los intereses generales a los individuales y sociales intermedios; adhesión al principio de subsidiariedad» (Zafra, 1973:175). Esta clasificación realizada por Zafra es, como decíamos, una de las posibles. Fernández Carvajal la enfoca de otra forma, al seguir el trabajo de Ollero (1958: 30-32). Como puede observarse en su obra *“La Constitución Española”*, Fernández-Carvajal proponía, tras el planteamiento de Ollero, «distinguir tres clases de principios: doctrinales, orgánicos y programáticos. Principios doctrinales son, por ejemplo, la afirmación del fundamento de la comunidad nacional en el hombre y en la familia y la subordinación de los intereses individuales y colectivos al bien común (ap. V); orgánicos, la definición de la forma política como "monarquía tradicional, católica, social y representativa" (ap. VII) y la configuración del sistema representativo a través de las tres entidades naturales de la vida social (ap. VIII); programáticos, la declaración de que el Estado "procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo" (ap. XII), o el reconocimiento del derecho de todos los españoles a una "educación general y profesional" (ap. IX)». Lo importante de esta clasificación es que forman una síntesis de todos los principios recogidos en la normativa del régimen, que son, a la vez, decisiones políticas fundamentales (Fernández Carvajal, 1969:24)<sup>123</sup> reputadas intangibles por irreformables, aunque para su aplicabilidad o eficacia normativa necesiten el desarrollo normativo correspondiente.

Sobre los principios, como elementos intangibles, conviene hacer algunas precisiones. La irreformabilidad es una cuestión de estricto orden jurídico. En términos sistémicos, sólo es posible hablar de ella si el medio y el sistema están en equilibrio, o si las interrelaciones internas se mantienen estables. Si tal cosa no sucede, los principios pueden cambiarse tranquilamente. Una cuestión pertinente es determinar si el cambio se genera conforme a las propias normas reproductoras o según interrelaciones nuevas, pues ello nos permite calificar dos estados diferentes del sistema político y los elementos generadores del cambio desde una apreciación

---

123 Una enumeración de la síntesis: «De los Veintiséis Puntos (de FET y de las JONS) pasan -a la LPMN- algunos giros e ideas (así, la concepción de España como «unidad de destino» y la participación política articulada a través de la familia, el Municipio y el Sindicato) pero no el radicalismo económico-social; del Fuero del Trabajo se recoge la Declaración I, pero se introducen modificaciones en lo que respecta al concepto de empresa que el Fuero definía como «unidad productora» y la Ley como «asociación de hombres y medios ordenados a la producción», y en lo que atañe a la ordenación de los elementos de la misma, basados ahora «en la Justicia y en la recíproca lealtad», al paso que el Fuero se limitaba a hablar de una jerarquía «que subordine los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común». Del Fuero de los Españoles se toma la declaración de confesionalidad, pero vertiéndola en palabras muy distintas (art. 6º del Fuero y ap. I de la Ley), la condición del hombre como «portador de valores eternos» (art. 1º y ap. V), el principio de igualdad ante la Ley (art. 3º y ap. V), el libre acceso a cargos y funciones públicas (art. 11 y apartado VIII); el derecho a la educación (art. 5º), que ahora se adjetiva como «general y profesional» (ap. IX), la asistencia y seguridad social (art. 28 y ap. IX), la distribución equitativa de la renta (art. 9º y ap. IX), el deber del trabajo, aunque no el derecho (cfr. art. 24 y ap. X), la propiedad privada condicionada a su función social (art. 30 y 31 y ap. X), y la concepción comunitaria de la empresa (art. 26 y ap. XI); y, en fin, el principio de la representación orgánica con una reserva de ley redactada, según se verá más adelante, de modo curiosamente diferente. Y de la Ley de Sucesión se extrae (art. 1º y ap. VII) la declaración de la forma monárquica de gobierno, si bien aquella ley habla de Reino y la Ley de Principios de Monarquía, y también las calificaciones del Estado --de la Monarquía en la Ley de Principios-- como católico, social y representativo» (Fernández Carvajal, 1969: 27).

jurídica.

La posición jurídica de un analista como Fernández Carvajal estaba clara en el año 1969. Si se revisaban los principios se operaba una «ruptura revolucionaria», aunque se utilizase la técnica de revisión en dos tiempos defendida por Vedel para la cláusula de intangibilidad republicana de la Constitución francesa<sup>124</sup>. Un análisis jurídico de la transición española, es interpretado en los mismos términos<sup>125</sup>.

Sobre esta cuestión, dos<sup>126</sup> participantes significativos de la vida política en aquellos momentos, subordinaban los principios a los objetivos políticos. Lo veremos en el siguiente capítulo.

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en su libro *Memorias de estío*, reconoce un principio monárquico, un principio de representación estatocrática, un principio gerontocrático, un principio áulico, un principio retórico y con ellos un principio plebiscitario. Para Herrero los caracteres de «los principios de representación estatocrática, gerontocrática y áulica eran netamente inmovilistas; el principio retórico permitía un estricto control sobre la sociedad, y sólo en el principio monárquico, capaz de utilizar el plebiscito, estaban los resortes útiles para transformar desde dentro el sistema. Mientras el interés de oligarcas, estatócratas y gerontes no

---

124 La argumentación completa es la siguiente: «Por tanto, toda la Ley de Principios es elevada a la categoría de disposición intangible, y convertida en un límite explícito de la revisión constitucional; podrá afectar ésta al resto de las Leyes Fundamentales, pero nunca a la Ley de Principios, pináculo del ordenamiento jurídico español. Su revisión, aun realizada por vía de referéndum, significaría una ruptura revolucionaria y una automática pérdida de legitimidad constitucional; y ello --en mi entender-- aunque se acudiera a un procedimiento en dos tiempos, esto es, aunque se eliminara primero la cláusula de irreformabilidad (artículo 1º) y luego se procediera a revisar cualquiera de los Principios de la parte declarativa. La técnica de la revisión en dos tiempos como modo de sortear una cláusula prohibitiva ha sido defendida por diversos autores. Así, Vedel (*Droit constitutionnel*, París, 1949, pág. 117) la creía aplicable en relación al artículo 95 de la Constitución francesa de 1946 (hoy literalmente transcrito en el artículo 89 de la constitución vigente), según el cual no podía ser objeto de revisión la forma republicana de gobierno; artículo homólogo, por consiguiente, a nuestro ap. VIII que establece la forma monárquica. Pero yo creo que aquí hay *fraus legis*, esto es, observancia externa y formal del precepto encubridora de una infracción sustantiva, ya que es claro que las normas reguladoras de la revisión han sido establecidas por el legislador para revisar cualquier precepto constitucional menos aquel o aquellos que él mismo ha declarado irreformables. Podría ocurrir ciertamente que la ruptura revolucionaria del orden jurídico estuviese en determinado momento moralmente justificada; pero ésta es otra historia». (Fernández Carvajal, 1969:30).

125 «Du point de vue strictement juridique, la réforme Suárez pouvait être analysée en une révision constitutionnelle en deux étapes» (Kaminis, 1989:220). Ramón Cotarelo resume este punto de vista utilizado por Kaminis: «Antes de pasar a exponer las propuestas propias en materia de transiciones, no me resisto a mencionar la teoría del fraude a la Constitución como una aportación interesante a las teorías de la transición desde la perspectiva jurídica del Derecho constitucional. La teoría tampoco es un modelo, propiamente hablando, pero sí proporciona una indicación de acción práctica en el terreno jurídico, susceptible de incorporación posterior a un modelo complejo de transición. Según la teoría del fraude a la Constitución, la transición en cuanto cambio pacífico de un régimen a otro, sólo es posible mediante una mutación de la legitimidad sin el correspondiente cambio de legalidad. Obviamente, desde un punto de vista jurídico, si lo que se pretende es la conservación de la legalidad (un imperativo lógico de todo ordenamiento jurídico), la transición, al presuponer la ruptura del fundamento racional y simbólico mismo de la legalidad a través de su base legitimatoria, es imposible por definición. Salvo que, como sucedió en España, las normas que transforman la legitimidad del sistema se hagan fundamentalmente compatibles con la legalidad; esto sólo puede suceder por vía puramente declarativa, que oculta a propósito el hecho de que la compatibilidad es pura imposición» (1992:10).

126 Nos referimos a Manuel Fraga y Antonio Hernández Gil.



podía ser otro que el mantenimiento del régimen, como ya expuse más atrás, el Rey que transcendía esta oligarquía y cuyo interés era la relegitimación democrática podía y debía promover la transición» (Herrero de Miñón, 1993:61-62).

Al margen de las posibles clasificaciones que con mayor o menor fortuna se han realizado o se harán en el futuro por encanto de la pasión de los estudios de historia constitucional o ciencia política, resulta que de una u otra forma son varios los autores, como vemos, que se basan en el reconocimiento de la ideología. Y aún considerando, como lo hacemos, el valor relativo de las clasificaciones de los principios, cuya dificultad como en cualquier clasificación comienza por la elección de los criterios para llevarla a cabo. De cualquier manera es una realidad que trasciende cualquier clasificación y desvela una serie de elementos que, se adjetiven como se prefiera, no por ello se oculta la evidencia de los principios, aunque las agrupaciones clasificadoras<sup>127</sup> los coloquen en distintos compartimentos.

Si existe ideología en el Régimen será posible contrastarla con el contenido de la denominada Ley de Principios del Movimiento Nacional, en la que pueden apreciarse los valores en cuanto principio<sup>128</sup>. En el apartado anterior hemos hecho referencia a tales principios: son la Monarquía, el organicismo, el unitarismo y el catolicismo. También contienen fines concretos de actuación (Ollero, 1958: 31). La clasificación que utilizamos es distinta de la que utilizó Carlos Ollero<sup>129</sup> y de las empleadas por otros científicos sociales para caracterizar el régimen de Franco. Para ello proponemos cuatro principios básicos: el principio monárquico, el principio orgánico, el principio unitario y el principio católico, que pasamos a considerar.

### 2.1.1. Principios básicos del régimen

Una vez que hemos hecho el repaso a las principales propuestas nos falta especificar cuáles son entonces los principios del régimen franquista. Nuestra propuesta fija aquellos que engloban las diez variables fundamentales de un sistema político a la luz de las investigaciones actuales (Lijphart, 2000) y son: el principio monárquico, orgánico, unitario y católico, que pasamos brevemente a identificar.

---

127 Así, «la realización de un dictamen constitucional», que dará lugar al libro de Jorge de Esteban et al (1973), contiene la formulación de una serie de principios, tales como: unidad de poder y coordinación de funciones, pluralismo asociativo, representatividad de los cargos electivos, responsabilidad política, incompatibilidad de funciones, descentralización de las decisiones y neutralidad religiosa dentro de la confesionalidad del Estado (1978:32-38), «que son los que nos servirán de piedra de toque para comprobar y en su caso construir la liberalización y democratización deseadas. Es decir: se trata de saber si estos principios que son la base de ambas condiciones, por una parte, son deducibles de una observación de la letra de nuestra Constitución actual, y, por otra, si es posible su desarrollo, de acuerdo con la interpretación creadora que hemos reivindicado, sin que sufra la integridad y coherencia de las vigentes, pero no aplicables, Leyes Fundamentales» (1978:31).

128 «La promulgación en 1958 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional significó la distinción entre dos especies de normas constitucionales: de un lado las contenidas en la nueva Ley, de carácter absolutamente básico, superfundamental, que se declaran por su propia naturaleza permanentes e inalterables» (artículo 1.º), y de otro el resto de las normas constitucionales, simplemente rígidas» (Fernández Carvajal, 1969:22).

129 Ollero considera que el «contenido esencial de los principios proclamados el 17 de mayo» es «triple»: «formulación de unas creencias políticas, instauración de un esquema institucional y descripción de una concreta acción de Gobierno» (1958: 31).

### El Principio Monárquico

Respecto a la forma política, no se puede dudar que la Monarquía aparece implantada de forma inequívoca en el principio VII de la Ley de Principios. La Ley de Sucesión estatuye la unidad política como «Reino»<sup>130</sup> y la LPMN lo reproduce<sup>131</sup>. Además, la LS, a la que remite en este punto la Ley de Principios, admitía la posibilidad de dos formas alternativas y excluyentes de Jefatura de Estado, la Corona y la Regencia<sup>132</sup>. Resuelta la alternativa por Franco, al elegir sucesor al Príncipe Juan Carlos, la Jefatura del Estado se configura como Corona. En cuanto tal es irreformable, según lo expuesto más arriba. Las características peculiares de dicha forma política se encuentran en la Ley Orgánica del Estado. Los artículos comprendidos entre el seis y el diez del título segundo de dicha Ley enmarcan las atribuciones, que hacen referencia al régimen de gobierno. Lo veremos en las estructuras de autoridad. Lo importante de dicha forma es la discusión planteada en términos de legitimidad: legitimidad del 18 de julio versus legitimidad democrática y legitimidad dinástica (Ferrando Badía: 1975, 1984).

La forma política fue creada por Franco de acuerdo con la tradición, «elaborada» y «aprobada» por las Cortes y «la voluntad de la Nación» en julio del año 1946. No hizo otra cosa, por tanto, que conservar la tradición, según la cual España ha sido un Reino, con las dos salvedades históricas conocidas. La llamada legitimidad del 18 de julio está basada en la tradición histórica. La nación, mediante un referéndum, continuaba estando de acuerdo con la tradición. Aun en el caso de no admitir como válido el procedimiento, la situación no cambia para nada la forma del Estado: la Monarquía. La cuestión es hacer aceptable unánimemente el hecho para los españoles, con independencia del régimen de gobierno<sup>133</sup>.

Las diversas ideologías pueden admitir el hecho histórico de la Guerra Civil, aunque el procedimiento no sea aceptado como legítimo en términos democráticos. La unanimidad parece que no ha sido conseguida hasta el 23 de febrero de 1981. Los referendos anteriores, aunque procedimentalmente válidos en cuanto democráticos, no habían logrado esa unanimidad sobre la forma política, desprovista de sustancia. Y, aun así, los independentistas actuales siguen sin aceptar el hecho y viven la esquizofrenia particular de obedecer sin acatar. ¿Qué tiene que ver la forma política, en este sentido, con las convicciones morales sobre la validez del régimen? Si la forma política se relaciona con el nacimiento del régimen, sería moralmente condenable si no se acepta el origen y el fin: la victoria en la guerra civil de uno de los bandos y la aceptación de la

---

130 En el artículo 1º de la LS se manifiesta que «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con la tradición, se declara constituido en Reino».

131 El principio VII expresa que «el pueblo español, unido en un orden de Derecho, informado por los postulados de autoridad, libertad y servicio, constituye el Estado Nacional. Su forma política es, dentro de los principios inmutables del Movimiento Nacional y de cuanto determinan la Ley de Sucesión y demás Leyes fundamentales, la Monarquía tradicional, católica, social y representativa».

132 Artículos 8º, 9º y 11º de la LS.

133 La mezcla de la forma política con la forma de gobierno ha estado presente desde los años setenta en la discusión política. La discusión sobre el principio monárquico en cuanto forma de ejercicio del poder ha ocultado el hecho de la unidad política y al final, con la Constitución actual, se ha roto, al desligar la Corona de la Nación (arts. 1º.3 y 2º) y dejarla como mero «símbolo de la unidad del Estado» (art. 56.1) (Ollero, 1986: 27-30, 65-67, 167-170).

tradición. Los que aceptan la victoria, en el sentido de resolver el entonces irresoluble dilema Monarquía/República, conforme a la tradición, lo están dando como válido. Ahora bien, si la forma política se relaciona con la forma de gobierno, con su eficacia y su efectividad, las convicciones morales, entonces presentes, que lo hacen válido son algo que esta por ver en noviembre de 1975. También está por ver la validez de las estructuras y normas legadas, y la validez de los ocupantes de los roles de autoridad. Todo esto requiere dilucidar en qué medida los productos del sistema son aceptados como válidos en función de las ideologías, las estructuras, las normas y los roles de autoridad, que nos llevaría a otra investigación.

### El Principio Orgánico

En lo que respecta al organicismo parece apropiado recordar que deriva ideológicamente de los planteamientos hechos por las juventudes mauristas, que entonces se contraponían a las tesis liberales y socialistas de la representación por partidos, entendidos estos como elementos atomizados en torno a un líder o una idea (la clase). También es deudora de la teoría orgánica, trasladada a la política por analogía con la biología desde Spencer.

Lo importante de dicha idea es su plasmación en la de representación. Ésta, aplicada al orden político, supone que los individuos que viven en una sociedad sólo pueden participar en el sistema político por su pertenencia a unos específicos cuerpos u órganos que existen en dicha sociedad y que se establecen por una determinada división de funciones o del trabajo, presente en ella. No se acepta la tesis liberal, en la cual cada individuo participa o puede participar a título personal como ciudadano, independientemente de la función que realice. Tampoco la tesis marxista, según la cual la representación depende y se configura en función del dominio de una/as clase/es sobre otra/as clases sociales.

Este es un límite que no sólo determina el punto al cual puede llegar la participación de los miembros en el trabajo político, sino también el tipo de reguladores de las demandas, el tipo de demandas, el tipo de apoyos del sistema político y la clase de productos que emite el Sistema Político. Así, por ejemplo, en la estructura de representación por excelencia del sistema, las Cortes, la representación no puede ejercerse de forma individual sino orgánica<sup>134</sup>. No puede realizarse por medio de partidos, como conjuntos o agrupaciones libremente constituidos en la sociedad, sino de cuerpos.

Respecto al tipo de demandas, por ejemplo, si alguien tratase de pedir, por ejemplo, libertad de asociación en sentido liberal no sólo quedaría excluido él como regulador, sino también su tipo de demanda. En el ejemplo anterior, la acción de reclamar la libertad excluye el apoyo al sistema político, y el sistema no puede satisfacer esa expectativa y conceder la libertad de asociación.

Dicha representación puede ser natural o creada. Si es natural, se desdobla en reconocida o

---

134 La ayuda del pensamiento orgánico/corporativo alemán ha sido inestimable al modelar el Estado como un ser viviente con órganos y cuyos parlamentos son el órgano por excelencia que expresa jurídicamente la voluntad del Estado. Tanto la representación inorgánica, como la orgánica forman parte de un montaje teórico que encubre la realidad para aislar las relaciones socioeconómicas y permite dotar de de unidad a las clases dominantes (de Cabo: 1977: 48-50).

no<sup>135</sup>. En el primer caso, se da por supuestas unas entidades orgánicas y no otras, entendidas como constitutivas de la propia sociedad: la familia, el municipio y el sindicato. Eso es precisamente lo que recoge la Ley de Principios en el principio VI<sup>136</sup>. En el segundo nivel, existen otras entidades, que no poseen dicho carácter constitutivo, pero a las cuales se puede dotar de representación orgánica. Esto lo corrobora también el principio VI, cuando afirma que «las instituciones y corporaciones de otro carácter que satisfagan exigencias sociales de interés general deberán ser amparadas para que puedan participar eficazmente en el perfeccionamiento de los fines de la comunidad nacional».

Esta característica de los principios, si se analiza en profundidad, incluye un margen de flexibilidad extremadamente amplio, al permitir reconocer múltiples formas orgánicas y dotar a otras de representación, basándose en un criterio de legalidad. Sin embargo, la aceptación o no de este margen sobredetermina la eficacia y la efectividad del criterio legal y su validez. Aparece en este sentido ligado a la forma de gobierno del Reino.

### El Principio Unitario

La característica que hemos denominado unitarismo, como cauce para entender la unidad nacional, la podemos encontrar en los principios I y IV de la Ley de Principios del Movimiento Nacional<sup>137</sup>. Este principio está ligado también al quehacer ideológico falangista y conservador. Considera que existe una única España y una única Patria. Todos aquellos que no aceptan este principio son «separatistas». Como límite, afecta a la identidad del sistema político, a su grado de cohesión y a la forma de organizarlo territorialmente.

Los miembros del Sistema Político Español tienen una identidad predominante, aunque suene como una tautología: son españoles. Su cohesión está centrada alrededor del valor España y Patria. En este sentido es un límite para los miembros y reguladores de la comunidad política, tal y como hemos visto en el apartado anterior. No hay que olvidar, sin embargo, que este límite y el organicismo tienen un punto de conexión, por cuanto la expresión «separatista» se puede canalizar a través de formas inorgánicas, es decir, los partidos políticos, bien sean de ámbito territorial parcial o abarque la totalidad del territorio nacional.

La unidad, como organización territorial del Estado y en concordancia con los conceptos

---

135 «La representación se califica precisamente de «orgánica» (ap. VIII) y se señalan como cauces de la misma a la familia, el municipio y el sindicato; pero abriendo a continuación una amplia «reserva de ley», según la cual las leyes podrán reconocer «representación orgánica» a otras entidades distintas de éstas. Es muy de notar que en el pasaje del Fuero de los Españoles paralelo a éste (art. 10) la reserva de ley se abre a favor de «otras representaciones que las leyes establezcan», y entre reconocer y establecer hay una significativa diferencia; el primer verbo parece contemplar la posibilidad de que la sociedad produzca espontáneamente entidades a las que luego asigne el legislador una representación orgánica, y el segundo, en cambio, parece referirse a una creación de iniciativa exclusivamente estatal» (Fernández Carvajal, 1969: 29-30).

136 «Las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional».

137 El apartado I dice: «España es una unidad de destino en lo universal. El servicio a la unidad, grandeza y libertad de la Patria es deber sagrado y tarea colectiva de todos los españoles».

El apartado IV dice: «La unidad entre los hombres y las tierras de España es intangible. La integridad de la Patria y su independencia son exigencias supremas de la comunidad nacional...».

de España y Patria, presupone un sólo pueblo/nación: el español<sup>138</sup>. La forma concreta de articular esa unidad en términos territoriales, también es muy amplia y se recoge en el título VIII de la Ley Orgánica del Estado. La derivación constitucionalista que observa la unidad expresada en un Estado y un Gobierno, con entidades administrativas inferiores, como una forma de organización a la que denomina Estado unitario centralizado/descentralizado, que se opone a las unidades llamadas de diversas formas y agrupadas en términos de Estados compuestos, es útil si nos capacita para identificar la distribución territorial del poder, el tipo de legislativo, el control de constitucionalidad y los procedimientos de cambio. En ambos casos, estamos siempre en presencia de una comunidad política, un régimen y unas autoridades. No podemos tener a la vez, en el mismo plano, varias comunidades políticas, varios regímenes o varios conjuntos de autoridades.

La interrelación comunidad política-régimen político siempre crea una unidad, un sistema, que puede estar controlado por otro sistema pero que no lo integra o subordina. Si lo integrara o subordinara tendríamos otra vez un sistema, nunca un subsistema o un suprasistema. Esta cuestión puede parecer nominalista, pero es sobremanera práctica o pragmática. Muchas naciones pueden tener un sólo Estado, varios Estados, ningún Estado. La idea de soberanía penetra en la idea de Estado y de Nación y las engloba en la organización constitucional. Si forman un sistema, un subsistema o un suprasistema es una cuestión que debe estar clara para investigar los fenómenos. Los conceptos sistémicos pueden ser utilizados como cajones de sastre, no están libres de ello, pero no por tal posibilidad dejan de tener coherencia y valor científico. Así, por ejemplo, el sistema de partidos puede utilizarse para identificar el sistema político o el régimen político (Morlino, 1985: 90-91) y hablaríamos de sistema en tanto lo es de partidos. En este caso la definición de miembro, la cohesión, los valores, las normas, las estructuras de autoridad y los roles de autoridad variarían la descripción pero también tendríamos el problema de la unidad en mente. El problema de la totalidad emergería una y otra vez. Podríamos utilizarlo como subsistema que identifica una parte del sistema político, los reguladores estructurales. Cabría usarlo como suprasistema o centro de control de otros sistemas, el económico, el cultural o el propio sistema político. Otra cosa es que la unidad haya sido identificada con la idea de centralización o la aplicación uniforme de una única concepción del derecho. En el caso que nos ocupa, la definición, en su punto de partida, está enmarcada por la Patria y España. Como en el caso de los demás principios, su validez moral puede ser cuestionada en su totalidad o en parte, si se refiere a las normas, a las estructuras de autoridad o a los roles y sus ocupantes. En cualquiera de los casos hay que explicar ese descenso del apoyo difuso.

### El Principio Católico

Sobre los principios católicos que recoge la Ley de Principios hay que señalar dos puntos: la confesionalidad y los derechos. Respecto a la confesionalidad, la Ley de Principios utiliza la

---

138 En este punto se conecta también con el principio monárquico.

expresión «Monarquía católica» en su principio VII y la Ley de Sucesión, en su artículo 1º, la expresión «Estado católico». Junto a ello, el principio II de la Ley de Principios declara la doctrina de la Iglesia como fuente inspiradora de la legislación. Con estas bases de partida, se está aceptando la tesis que mantenga la Iglesia Católica acerca de la confesionalidad de las sociedades civiles. Esta cuestión, matizada desde el Concilio Vaticano II con la admisión de la libertad religiosa, lleva a la separación formal de la Iglesia y el Estado y a la admisión de otras fuentes doctrinales inspiradoras de la legislación.

La remisión a la doctrina también afecta a los derechos civiles y sociales. Principalmente, a través del reconocimiento de la libertad religiosa y su interrelación con la justicia social<sup>139</sup> y que determina tanto los productos o las políticas como la identidad de los miembros y su cohesión y se emparenta con la concepción orgánica-corporativa hasta la etapa del Concilio Vaticano II.

### 2.1.2. Fines u objetivos del régimen

Una vez observados los cuatro principios sobre los que pivota la acción de los gobernantes, de las personas dedicadas a la política y situadas en las instituciones del régimen, su propia permanencia en esa situación de poder depende por entero del grado de ajuste a tales principios, a riesgo de quedar inmediatamente fuera de los límites del sistema político. Traspasar los principios supone entrar en contradicción con la propia comunidad política fundada y a la que en definitiva dicen pertenecer en íntima conexión con el mismo Régimen. Pero en los principios sólo se pueden buscar los elementos imprescindibles de constitución del régimen, sus basamentos originales. Más allá de los principios hay que sondear su trayectoria, su norte operativo. Aquí también es posible rastrear la misma existencia de fines u objetivos.

¿Cuáles son? ¿Dónde podemos observarlos? ¿Dónde están recogidos? A diferencia de la variedad de estudios sobre los principios del régimen franquista, no hay una gama de análisis sistemáticos sobre los fines. Si tales objetivos existen tienen que haber dejado su certificación histórica en la materialidad de las leyes franquistas, al margen de considerar otros documentos y discursos. También en cuanto a los fines se les puede observar en las Leyes Fundamentales. En la Ley de Principios, aparecen como «acciones concretas de gobierno», según Carlos Ollero (1958: 31), o como «principios programáticos», según la acepción de Fernández Carvajal (1969: 24). Se encuentran en los principios IX y XII. Pero donde necesitamos buscar para desentrañarlos es en la Ley Orgánica del Estado. Precisamente en su artículo 3º se señala que

«son fines fundamentales del Estado la defensa de la unidad entre los hombres y entre las tierras de España, el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación, la salvaguardia del patrimonio espiritual y material de los españoles, el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad, y la producción de un orden social justo en el que todo interés particular quede subordinado al bien común. Todo ello bajo la inspiración y la más estricta fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional promulgados por la Ley fundamental de 17

---

139 (Fraga, 1975:123-133); (Ibán, 1987: 43-106).

de mayo de 1958, que son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables».

En este artículo están claramente formulados los objetivos que persigue el Régimen. La LOE atribuye, como acabamos de ver, las metas al Estado. Esos objetivos están declarados a fines de 1966 y entran en vigor el 10 de enero de 1967, fecha de aparición de la Ley en el BOE.

En ese momento habían pasado muchos años desde los comienzos del régimen. Volvemos a observar el modo de proceder en el sistema franquista: primero se experimenta la forma de hacer las cosas y en un segundo paso, cuando existe una cierta claridad sobre lo que se busca, de las dificultades que entraña y del mejor camino para realizarlo, es cuando el régimen lo plasma definitivamente en una ley.

Los fines fundamentales aparecidos en la Ley Orgánica coinciden en parte, por ejemplo, con el principio de unidad. El fin en este caso es defender la unidad, podemos decir el principio de unidad, manteniendo la integridad de la nación. Otro propósito básico, como el «amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad» se amplía a través del Fuero de los Españoles por estar contenido en él, precisamente, ese «amparo». En otras palabras, los objetivos nos remiten a homólogos fines insertos en el Fuero de los Españoles cuando se refiere a los derechos. La «promoción de un orden social justo» también nos reenvía a otra Ley fundamental, como el Fuero del Trabajo, en el que se recogía toda la política económica y social. No es en absoluto complicado ver cómo se corresponden los artículos de una y otra Ley Fundamental con los fines perseguidos. Así, por ejemplo, en el caso del Fuero de Trabajo se encuentra en su declaración X.2, el sentido inequívoco de toda una política: «Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá la dotación de los trabajadores ancianos para un retiro suficiente». En ese ámbito económico y social se expresa cuáles son esos fines a los que tiende el Régimen. Pero no se trata, en absoluto, de ejemplos tomados de forma sesgada o meramente anecdótica. En el Fuero del Trabajo, en su declaración XI.4, se encuentra la labor fundamental que debe desarrollar el Estado en el ámbito económico: «En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación». Aparece de esta forma el principio de subsidiariedad en torno a la intervención del Estado en la sociedad, y específicamente en la actividad económica. En la declaración XII.1 del mismo Fuero se reconoce la propiedad, pero también los límites en el ejercicio efectivo de este derecho: «El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinados al supremo interés de la Nación, cuyo intérprete es el Estado». Se le llame interés general, función social o interés de la nación, la nota a destacar procede de la subordinación a la que se somete a la propiedad por parte del Estado franquista, de neto carácter intervencionista, que incluso podía entrar en conflicto con el principio de subsidiariedad.

Más allá de los derechos de contenido social o económico referidos en el Fuero del Trabajo, podemos encontrar otros derechos. Por ejemplo, en el terreno de la educación, hallamos

en el Fuero de los Españoles en su artículo 5º, el siguiente enunciado: «Todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de su familia o en centros privados o públicos, a su libre elección. El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos». En definitiva, con estos ejemplos queremos indicar que, básicamente, en los dos Fueros se concretan los fines u objetivos del régimen político, puesto que sus artículos o declaraciones, al determinar los derechos, fundan la capacidad finalista del sistema político, su capacidad para elaborar y ejecutar políticas, sean sociales, de orientación económica o de cualquier otro tipo.

Con esto que acabamos de decir no se desborda el esquema propuesto por Easton porque no se sale del marco de libertad, igualdad, responsabilidad individual y sus opuestos (coerción, status, juicio de las autoridades y mayor o menor participación) que configuran a la postre la sociedad a través de la capacidad de intervención del sistema político en ella. La forma resultante tendrá un patrón identificador que se acomode con algunos de los grandes modelos de sociedad, sea socialista o liberal. Cabe naturalmente otra forma entre una y otra: una alternativa corporativa, católica y falangista, cuyos perfiles incorporan elementos de uno y otro componente. Se habla de libertad, de responsabilidad individual, pero la libertad, la igualdad y la participación no es, dentro del esquema del Régimen, ni liberal ni socialista, aunque como hemos apuntado aporta componentes de ambos enfoques. Los principios católicos incorporan, como hecho básico, la dignidad de la persona, por lo tanto el referente de la libertad, pero se oponen al capitalismo por sus abusos y también al colectivismo, como también lo hacían los falangistas, cuya doctrina alcanza a configurar el Fuero de los Españoles y el Fuero del Trabajo.

Los fines del régimen son diferentes tanto del socialismo como del liberalismo, si bien añaden elementos propios pero que, al operar dentro de la totalidad de los esquemas del Régimen («el ejercicio de los derechos (...) no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España» -art. 33 FE), quedan casi por completo desvirtuados por el peso del conjunto articulador del sistema franquista.

Al realizar una síntesis de los elementos contenidos en los Fueros obtenemos una distribución de las políticas y, de consuno, de los objetivos prefigurados en el régimen político. Es lo que de manera sintética aparece en los CUADROS I y II. Para comprenderlo hay que tener presente que, aunque se identifiquen los elementos en función de su adscripción ideológica, todos tienen un límite. A modo de ejemplo, tomemos la libertad de expresión.

¿Qué fin se persigue, cuando se afirma, como por ejemplo lo hace el Fuero de los Españoles en su artículo 12, que «Todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado»? Para darle efectividad a este derecho tiene que desarrollarse una ley, y será, precisamente, al entrar en la decisión legislativa donde se cercene el contenido liberal del Fuero. Si no hay una ley reguladora del derecho de opinión, de libertad de expresión, manifestación, de reunión, o cualquier otro recogido en las leyes orgánicas, el reconocimiento del artículo 3º de la Ley Orgánica (que garantiza la tutela de estos derechos) queda absolutamente en el aire. Si por el contrario estuviésemos en presencia de una concepción estrictamente liberal no habría lugar a regular nada, su ejercicio no se podría restringir en modo alguno. Si existiese una ley reguladora podrían alegarla los individuos ante los



tribunales. Pero al no existir un desarrollo legislativo del artículo 3 de la Ley Orgánica del Estado, no se puede alegar ante los tribunales, como se recogía por la doctrina del sistema político español. Castán, precisamente a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica, trató de abrir la posibilidad de alegar directamente el contenido de los derechos de la Ley Orgánica. Para este cometido tomaba como base de su argumento los artículos 1º (permanencia e inalterabilidad), 2º («Todos los órganos y autoridades vendrán obligados a su más estricta observancia») y 3º («Serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los principios proclamados en la presente Ley fundamental del Reino») de la Ley de Principios.

Mientras Franco estuviera al frente de la Jefatura del Estado la permanencia e inalterabilidad no revestía ningún problema. No así lo estipulado en los otros dos artículos. En el caso del 2º, hay que tener en cuenta que la doctrina del Tribunal Supremo implicaba, en la tradición española, no alegar directamente las leyes si no ha habido desarrollo de las mismas. Por lo tanto este artículo segundo no se lleva a efecto. Respecto al tercero, es el procedimiento de coordinación de los Altos Órganos del Estado y el ejercicio del recurso de contrafuero el que podría determinar la nulidad. Sería una situación impensable, con Franco al frente del Estado.

Por otra parte, esa desconexión entre las Leyes Fundamentales y su ulterior desarrollo legislativo llevó a Raúl Morodo a afirmar que la esencia del régimen franquista permanece inalterable y que todos los poderes son omnímodos, sin visos de estricta legalidad ni Estado de Derecho (derechos fundamentales y división de poderes), porque Morodo entiende que los fines de los Fueros no se han desarrollado y los que sí se han plasmado en ley (como la libertad de prensa) lo han hecho de forma restrictiva o incluso de forma deficiente (1985: 58-59). Morodo, ante este tipo de contraste entre la ideología y las prácticas, llega a la conclusión tajante de que se mantienen los valores, los principios -que los hay, totalitarios- como formulación. Y este aspecto es importante para Morodo porque está preocupado por definir y clasificar al Régimen de Franco como totalitario y no como autoritario.

Nuestro esquema no se centra en estos extremos, sino en resaltar el contraste entre el contenido de la ideología y la praxis del régimen, es decir, en averiguar si la práctica responde a los fines y los principios, independientemente de cómo se los califique.

Los principios están delimitados en cuatro fundamentales, y los fines también están trazados a partir del artículo 3 de la ley Orgánica del Estado y su complemento en la articulación del Fuero de los Españoles y del Fuero del Trabajo. El contraste con la acción política efectiva tiene que recaer con los acontecimientos de la etapa anterior a la muerte de Franco, es decir, los años 1974-1975.

La ideología se condensa fundamentalmente en la Ley de Principios. Por otra parte, también existe una serie de objetivos en la Ley Orgánica del Estado (artículo 3) y en su remisión, en cuanto a los objetivos o fines, al Fuero del Trabajo y al Fuero de los Españoles. Al margen de calificar a la ideología como totalitaria o no, según el esquema de Morodo o de Burdeau, tenemos que descender necesariamente al escalón de las prácticas políticas para poder calibrar específicamente las que más nos interesan, centrándonos en la etapa anterior a la muerte de Franco.

El contraste entre los principios y fines conocidos tendrá que verse corroborado o negado por su conexión con la praxis política. Si las prácticas políticas corren paralelas a los principios y objetivos, hay que determinar si actúan en consonancia hasta la muerte del Caudillo. Si se confirma este proceso, se confirma también el mantenimiento del régimen político y de la comunidad política, con lo cual no habrá una verdadera crisis que ponga punto final al sistema antes de la muerte de Franco.

CUADRO I  
FINES DEL REGIMEN POLÍTICO

FUERO DE LOS ESPAÑOLES				
ARTÍCULOS	TEMA/CONTENIDO	LIBERAL	SOCIALISTA	ORGÁNICO
1º	Dignidad, integridad, libertad de la persona Hombre portador de valores eternos	X		X
2º	Obediencia a las leyes	X		
3º	Igualdad ante la ley	X		
4	Honor personal y familiar	X		
5	Libertad de educación	X		
6	Libertad religiosa	X		
7	Servicio a la Patria con armas			X
8	Prestaciones personales			X
9	Tributos por Ley Impuestos-capacidad económica	X	X	
10	Participación funciones públicas		X	
11	Desempeño cargos públicos (mérito y capacidad)	X		
12	Expresión de ideas			X
13	Libertad y secreto correspondencia	X		
14	Libertad residencia	X		
15	Inviolabilidad del domicilio	X		
16	Reunión y Asociación			X
17	Seguridad jurídica	X		
18	Detención por Ley	X		
19	Condena por Tribunales	X		
20	Nacionalidad	X		
21	Petición	X		
22	Familia, institución natural. Matrimonio indisoluble. Protección familia numerosa			X X X
23	Patria potestad de padres, Estado subsidiario	X		
24	Libertad de trabajo Derecho al trabajo	X	X	
25	Trabajo sujeto a dignidad Asistencia Estado trabajador	X		X
26	Empresa, comunidad de intereses subordinada a persona, Nación y bien común			X

CUADRO I (Continuación) FINES DEL REGIMEN POLÍTICO/FUERO DE LOS ESPAÑOLES				
ARTÍCULOS	TEMA/CONTENIDO	LIBERAL	SOCIALISTA	ORGÁNICO
27	Retribución justa y suficiente		X	X
28	Seguridad infortunio y asistencia		X	X
29	Asistencia social	X		
30	Propiedad privada Subordinada nación/bien común	X		X
31	Facilitar acceso propiedad personal			X
32	No confiscación bienes Expropiación previa indemnización Expropiación por interés social	X X	X	X
33	Ejercicio derechos dentro unidad			X
34	Reserva de ley desarrollo derechos	X		
35	Suspensión por decreto-ley			X
36	Sanciones por ley	X		

¿Cuáles son esas prácticas? Para observarlas hay que partir del hecho fundamental ocurrido en los últimos años de vida de Franco. Nos referimos, por supuesto, al proceso de sustitución del Presidente del Gobierno, impuesto a raíz de la muerte del almirante Carrero Blanco en diciembre de 1973. El nombramiento recae a favor de Carlos Arias Navarro. Sobre la forma en la que tal nombramiento se llevó a efecto, coinciden los diversos autores que han estudiado el franquismo<sup>140</sup>.

Lo más significativo del nuevo período abierto con el nombramiento de Arias se condensa en el «espíritu del 12 de febrero». El tan traído y llevado 12 de febrero no significaba otra cosa que la expresión de un discurso calificado de «aperturista» en las Cortes a cargo del nuevo Presidente del Gobierno. Anteriormente, nos hemos referido a este momento «aperturista» cuando tratábamos sobre la identidad de los miembros de la comunidad política. Pero ahora tenemos que volver a referirnos a esa coyuntura, porque el discurso de Arias lleva implícitas unas declaraciones donde se persiguen ciertos objetivos concretos de actuación política.

Se intenta alcanzar un nuevo estatuto de asociación política, una nueva ley sindical, una normativa nueva sobre incompatibilidades (básicamente referida a las Cortes, con el Gobierno y altos cargos de la Administración) y, por último, también se aludió a la creación de una nueva legislación sobre el régimen local. Estas tareas apuntadas por Arias en su famoso discurso del 12 de Febrero no son más que los objetivos políticos perseguidos durante su mandato, cuya duración máxima sería de cinco años (art. 14.II, LOE). El «espíritu» de su discurso muestra una cierta apertura pero no trasciende a otros objetivos que signifiquen la entrada en barrena del sistema o su crisis política. Existe en torno al «12 de febrero» una gran retórica acompañada por el ruido de la prensa, pero en términos políticos está muy lejos de significar una verdadera apertura.

140 (Payne, 1987: 619 y ss); (Powell, 1991: 86 y ss).

**CUADRO II**  
**FINES DEL REGIMEN POLÍTICO**

FUERO DEL TRABAJO				
DECLARACIONES	TEMA/CONTENIDO	LIBERAL	SOCIALISTA	ORGÁNICO
I	Derecho al trabajo Trabajo sujeto a dignidad Prestaciones personales Asistencia Estado al trabajador	X	X	X X
II	Límite jornada Prohibición trabajo nocturno mujeres/niños Vacaciones retribuidas Liberar mujer casada de trabajo fábrica Descanso dominical, fiestas.		X X X	X X X X
III	Retribución suficiente Subsidio familiar Seguridad empleo		X X	X
IV	Protección artesanado			X
V	Educación técnica para agricultores control precios precios y jornales agrícolas protección arrendatarios		X	X X X X
VI	Protección pescadores			X
VII	Magistratura de trabajo			X
VIII	Empresa subordinada a persona y bien común			X
IX	Ordenación del crédito, no usura			X
X	Previsión y seguros Seguro total	X	X	X
XI	Subsidiariedad Estado-empresario Producción subordinada interés Nacional Iniciativa privada competencia desleal	X X		X X
XII	Propiedad privada Propiedad subordinada Nación Patrimonio familiar inembargable	X		X X
XIII	Organización Sindical			X

El propio término de «apertura», entonces en boga, significaba adecuar las leyes fundamentales a los tiempos que corrían. Además la «apertura» será interpretada por los autores que han estudiado la transición como algo absolutamente necesario y vital para adecuar la oficialidad a la sociedad, con el objetivo de llevar al conjunto sociedad-Estado hacia el punto final de la democracia, con mayores libertades. Desde esa perspectiva abierta por quienes han realizado los estudios sobre el período considerado, se llega a la conclusión de un estrepitoso fracaso del Gobierno Arias ante la «apertura», que se certifica frustrada con el paso del tiempo en su acción de gobierno<sup>141</sup>. Para tal conclusión hace falta, para empezar, que la premisa sea cierta. Es decir, que Arias Navarro hubiese intentado, efectivamente, una apertura dentro del Régimen

141 Puede cotejarse con cualquier análisis sobre el particular.

franquista. Si existe fracaso, pero no se intenta ninguna apertura, no se puede afirmar que ese supuesto fracase; antes al contrario, hay que detectar cuál es la posición de Arias dentro del Régimen y cuáles son sus objetivos dentro del Gobierno.

Resulta absurdo entender y adjetivar como fracaso de Arias lo que no fueron los pasos del sucesor de Carrero. Ocurre más bien que desde fuera del régimen se le otorga gratuitamente un horizonte «aperturista» y al observar en la práctica que no se cumple con dicha apertura por ninguna parte, se concluya, desde un punto de vista subjetivo y externo al régimen, considerando desde sus particulares intereses políticos que el intento se salda con un fracaso. No hay «apertura». ¿Es un fracaso? ¿Pretendía de verdad Arias una «apertura» que condujese a la democracia? ¿El discurso de Arias estaba en unas coordenadas más liberales a la ortodoxia del régimen? ¿Franco no estaba informado de la posición política de hombres como Arias? ¿Acaso estaba Franco detrás de la apertura?

El primer error consistió en conceder al discurso de Arias Navarro, en la famosa fecha del 12 de febrero, una longitud de onda que en modo alguno perseguía. No estaba en el campo ideológico liberal ni en una posición que se pudiese entender, ni por aproximación, como «más liberal». No se trataba del tono, ni de la expectación que levantó el discurso, ni de lo que se desease oír. Arias no salió más allá de la órbita del Régimen y pasó desapercibido su remate discursivo en el que vierte su conclusión final, bajo el signo inconfundible de recordatorio de los valores fundamentales.

En Arias no existe un discurso ambiguo de encubrimiento. Su contenido es claro: se va a mantener dentro de los estrictos parámetros del Régimen, para resolver una simple crisis de demanda. Por eso al interpretar el discurso de Carlos Arias en función de los objetivos de la oposición externa al régimen se llega a la conclusión, en línea con sus aspiraciones, de que es un fracaso rotundo. Curiosamente, ni siquiera en esa perspectiva externa se llega a recordar los objetivos expuestos por el Presidente y lo que su Gobierno logró aprobar. Arias alcanzó en el tiempo de casi dos años las metas anunciadas. La penúltima el día antes de la muerte de Franco al aprobarse la nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, como Ley 41/1975, de 19 de noviembre<sup>142</sup>. Las otras disposiciones que concretaban los objetivos propuestos tienen las siguientes fechas:

- Estatuto de Asociaciones Políticas, Decreto-ley 7/1974 de 21 de diciembre<sup>143</sup>. Fue desarrollado por los Decretos 1970/1975, 1971/1975, 1972/1975, 1973/1975, todos ellos de 23 de agosto<sup>144</sup>.

- Ley 30/1975 de 31 de julio, de incompatibilidades<sup>145</sup>.

Sólo le quedó en el tintero la Ley Sindical, pues los acontecimientos sucesorios se precipitaron y eso supone penetrar en otra página de la historia.

---

142 (BOE, número 280, de 21 de noviembre de 1975).

143 (BOE, del 23 de diciembre de 1974).

144 (BOE, número 207, de 29 de agosto de 1975).

145 (BOE, de 1 de agosto de 1975).

## 2.2. Las normas del Régimen

En términos eastonianos las normas no son más que procedimientos específicos aceptados por los miembros para procesar y ejecutar las demandas (Easton, 1979: 193). Easton se refiere a ellas con una distinción doble: procedimientos legales o costumbres (1979: 200-204). Con un vocabulario de claro contenido sociológico, aludimos, tal vez con mayor precisión, a ellas como formales en vez de legales, e informales en tanto que costumbres. También se puede adoptar para mejor comprensión la terminología de Morlino<sup>146</sup>. Los procedimientos formales o informales sirven para orientar a los miembros en la tarea de formular demandas, procesarlas o convertirlas en productos e influir en su ejecución (Easton, 1979: 200). De ese modo, las tres funciones que cumplen las normas pueden ser sintetizadas y, a su vez, subdivididas en tres tipos.

Normas para definir los procedimientos encaminados cara a la formulación de las demandas, que requiere responder a la pregunta de cómo formular las demandas. Procedimientos dirigidos al posterior proceso de transformación de las demandas en productos, estrictamente adopción de decisiones. Y en tercer lugar, llevar a término dichas demandas, es decir, cómo ejecutar las decisiones. Estos tres tipos mencionados no constituyen una referencia baladí, muy al contrario. Globalmente significan responder a la pregunta sobre cómo participar o cómo los miembros de la comunidad política pueden participar en estos tres aspectos del proceso político. Esta es la acepción general que otorga Easton a las normas.

Otro sentido, cuyo alcance es menos concreto, nos lo muestra la pluma del citado Easton en su esquema sistémico y Morlino en su definición. Nos referimos a las normas para resolver los conflictos. Easton no desarrolla con minuciosidad este aspecto, sino que utiliza breves referencias a los castigos que sufrirían aquellos que violasen las normas (Easton, 1979: 201). Pero esta imprecisión conviene llenarla.

Nos situamos ante la lógica de dos tipos de conflictos: unos referidos a las instituciones, surgidos entre las estructuras del Régimen, y otros conflictos más generales, que abarcarían al propio sistema con otros sistemas. O, como podría expresarse en una terminología más al uso del derecho, se trataría de la posibilidad de resolver los conflictos entre los individuos, de carácter netamente privado por su desenvoltura social, materia del derecho privado y, por otra parte, conflictos entre los individuos, sean o no miembros de la comunidad política, con las propias estructuras, con la Administración, y regulados bajo unas normas específicas para este supuesto.

Nos tenemos que preguntar en qué medida el régimen franquista, en su última etapa, tiene unas normas para procesar demandas o para resolver conflictos y hasta qué punto estaban vigentes. Para dar respuesta a estos interrogantes es preciso aludir al principio conocido como «unidad de poder y coordinación de funciones», que se encuentra explicitado en la Ley Orgánica del Estado (art. 2º.II). Al mencionar, con anterioridad, los principios del régimen no incluimos esta precisión porque, como tales principios, sólo hacían referencia al origen del poder y no a la

---

146 «Más exactamente, se llaman «normas» o «procedimientos» aquellas reglas del juego formalizadas que sirven para la resolución pacífica de los conflictos; se llaman, en cambio, «reglas del juego» las reglas no formalizadas y admitidas tácitamente» (1985: 44).

forma de «ejercicio del poder», según los términos expresados por Burdeau. No se puede negar una cierta e íntima relación entre ambas fórmulas, que tienen su cobijo en los orígenes de ese poder franquista. Pero una vez que la comunidad política se consolida y se va configurando el entramado estructural con el desarrollo institucional, llega el momento de plasmar este principio de «unidad de poder y coordinación de funciones» en la LOE. Aquí es conveniente recordar que, en los tiempos del sistema franquista, siempre que ha visto la luz un nuevo elemento bajo la forma de una ley es porque previamente había sido experimentado en la práctica política. Este requisito de la praxis dejaba expedito el camino para su ulterior plasmación en una ley, generalmente fundamental. Podemos decir que los procedimientos informales, una vez que eran asumidos conscientemente, se plasmaban formalmente en la legislación franquista.

La «unidad de poder y coordinación de funciones» es realmente un principio, pero no en cuanto al fundamento del poder, sino en su referencia a la forma de ejercicio de ese poder. Este principio, así entendido, nos remite a una clara contraposición, de ejercicio, respecto al clásico de la división de poderes. La unidad de poder no es un etéreo y neutro principio porque descubre, bajo su formulación, un neto sentido contrario a un supuesto fundamental del Estado democrático. Esa «unidad de poder» tiene como punto de partida el Decreto N° 138, de fecha 29 de septiembre de 1936, en cuyo artículo uno se le entregan a Franco «todos los poderes del nuevo Estado» (Sevilla, 1969:345). No puede ser más clara la cuna en que se fragua el origen del principio. A lo largo de los años se va derivando hacia la concreción de una serie de estructuras y de una serie de normas. Las estructuras engendradas necesitarán, a su vez, normas de funcionamiento. El modo en que esas estructuras se van concretando, van tomando cuerpo, es posible en virtud de ese poder extraordinario otorgado a Franco por ese decreto -clave- dado en plena guerra civil. Es el propio «Jefe del Gobierno del Estado Español» el que crea las normas de procesamiento de las demandas y de resolución de conflictos. En cualquiera caso, mientras no hay creación de estructuras no puede haber normas reguladoras de las demandas y tampoco se precisan para resolver los conflictos.

El Decreto dota de una potestad absoluta a Franco para disponer todo tipo de normas, sean leyes, decretos o simples instrucciones<sup>147</sup>. Pero, toda vez que el transcurso de los años ha distanciado al régimen de su origen, se han ido sucediendo actos de creación de estructuras o instituciones, con lo cual tienen que ir apareciendo los mecanismos para procesar las demandas y aparecen porque esas instituciones tienen que disponer, lógicamente, de unas funciones, unas competencias. En la medida en que disponen de esa capacidad, se está delimitando el campo de las demandas que pueden procesar. Queda así despejada la incógnita sobre las personas que integran tal o cual institución y sus funciones. El resultado es evidente. Ya no existe una nebulosa sobre quiénes pueden formular las demandas y adoptar las decisiones pertinentes. Y también se aclara si esas decisiones son ejecutadas por la propia institución de que se trate o generará un

---

147 La concreción de las atribuciones normativas se hará formalmente a partir de las Leyes de 30 enero de 1938 (art. 17) y de 8 de agosto (art. 7) de 1939. Pero aquí ya se encuentra esa atribución puesto que la exposición de motivos establece una «dictadura soberana» o «constituyente y de desarrollo» al señalar «la alta conveniencia de concentrar en un sólo poder todos aquellos que han de conducir a la victoria final y al establecimiento, consolidación y desarrollo del nuevo Estado» (Decreto N° 138 de 29 de septiembre) (Sevilla, 1969: 345).

aparato, otra institución, otra estructura, que ejecute la decisión adoptada. Cuando sólo existe una única institución que monopoliza la adopción y ejecución de decisiones no se puede plantear, por definición, ningún conflicto institucional. En esa situación son superfluas las normas para regular lo que no puede aparecer, el conflicto.

Bajo aquella realidad, en los primeros tiempos de la «dictadura constituyente y de desarrollo», mientras se va formando la comunidad política, se esconde un planteamiento político de primer orden que está condensado en el poder del Caudillo para resolver directamente, en una práctica política informal, las diversas problemáticas, las situaciones convulsas, al margen, desde luego, del hecho de existir o no estructuras. Así, será Franco quien pueda procesar en última instancia las demandas y resolver conflictos de carácter militar o civil, en los momentos de la contienda o bien en la posguerra, mientras no se han creado todavía las estructuras franquistas pertinentes. Esas intervenciones en los conflictos las hacía el mismo Franco o bien delegaba en otras personas bajo sus ordenes directas<sup>148</sup>. Los mecanismos informales y, posteriormente, formales responderán, en cualquier caso, al principio de unidad de poder y coordinación de funciones.

### 2.2.1. Las normas de resolución de conflictos

Si surgen discrepancias entre los miembros de la comunidad política que pueden estar o no en estructuras de autoridad, o cuando surgen conflictos entre los miembros de la comunidad política que desempeñan cargos en las estructuras de autoridad y otras personas que están fuera del sistema político (bien en el ámbito religioso, bien en el económico, cultural o simplemente que no acatan la identidad y se agrupan al margen de la comunidad política, situándose fuera del sistema), el sistema político necesita para subsistir, para que las variables esenciales se mantengan dentro de su funcionamiento normal, unas normas que regulen y resuelvan esas tensiones y enfrentamientos.

Las normas de resolución de los conflictos surgidos en el seno de la sociedad están contenidas en leyes que tratan varios elementos básicos, llamados «derechos» y que están reconocidos en el Fuero de los Españoles y en el Fuero del Trabajo, cuyo ejercicio, como ya anteriormente aclaramos, precisa la promulgación de Leyes específicas, pues doctrinalmente se considera que el contenido expuesto en esos Fueros no es de aplicación directa. Esas leyes irán encaminadas a interponer barreras y diques, que limiten el ejercicio pleno de los derechos proclamados en los Fueros, para aquellos que no acepten los valores y la identidad del sistema. La regulación normativa condicionará el comportamiento de los individuos y en caso de incumplimiento se les aplica las sanciones o penas estipuladas por las leyes de desarrollo de los derechos, que podrían abarcar desde la sanción meramente económica, pasando por la privación de libertad, hasta incluso la pena capital en algunos casos.

Para ello venían facultados los juzgados y tribunales de Justicia a través de la jurisdicción ordinaria (civil, penal, contencioso-administrativa y laboral) y las jurisdicciones especiales o

---

148 (Preston, 1994, págs. 538-544, 806-812, 924 y ss).



políticas (de orden público, militar y de urgencia) (Zafra, 1973:335 y ss), así como, en algunos casos, la propia Administración con sus mecanismos sancionadores. Esas leyes de desarrollo tenían su complemento vital en el Código Penal.

En el Fuero de los Españoles y en el Fuero del Trabajo aparecen cinco derechos que poseen una relevancia especial para apreciar el tipo de conflictos que pueden aparecer y su peculiar forma de resolución. Nos referimos a los siguientes:

- La Libertad personal (FE, art. 1º).
- La libertad religiosa (FE, art. 6º).
- Los derechos de reunión, asociación y manifestación (FE, art. 16º).
- El derecho a la expresión de pensamiento (FE, art. 12º).
- El derecho a la huelga (FT, XI. 2).

La libertad personal, ligada con el mecanismo de la seguridad jurídica, venía regulada por dos leyes. La primera de ellas es La Ley de Orden Público, de 21 de julio de 1971, y la segunda es el Código Penal. Los otros cuatro derechos también están regulados básicamente en estas dos normas. En el caso de la libertad religiosa se aplicaba también la Ley 44/1967, de 28 de junio, donde se expresa que esa libertad religiosa «no podrá atentar contra las leyes, la moral y la paz social». En cuanto al Derecho de Asociación nos encontramos con la Ley de 24 de diciembre de 1964. Junto al decreto complementario de desarrollo de esa ley, concretamente el 1140/1965, de 20 de mayo, también aquí nos encontramos nuevamente con el Código Penal por la «Asociación ilícita», lo que venía a indicar, en cuanto a los fines, que se consideraba asociación ilícita en la medida que fuese contra la Ley de Principios y las demás Leyes Fundamentales. Tampoco la asociación podía atentar contra la moral, el orden público, o la unidad política y social de España, como recogía el Código Penal. Las sociedades mercantiles están excluidas de ese derecho de asociación al presuponerse una ausencia de conflictos con el Régimen y las demás consideraciones mencionadas. Igual tratamiento se daba a las asociaciones de acción católica, las creadas por el Estado, las sujetas al régimen jurídico del Movimiento, las de la Organización Sindical y las de los funcionarios. Aún así podrían entrar dentro del supuesto de ilicitud si por medio de sus actos efectivamente llevasen a cabo fines ilícitos comprobados.

La ley que desarrolla el derecho de reunión y manifestación, de 15 de junio de 1880, se modificó de modo sustancial por la orden de 20 de julio de 1939. La «autoridad» debía tener conocimiento previo del objeto de la reunión, los temas a tratar y los oradores que interviniesen en el acto. Como medida complementaria de control, la «autoridad» podría personarse en la reunión para verificar su contenido. De esa forma, en el supuesto de que la «autoridad» estimase que la reunión no se ajustaba al contenido previamente comunicado, podía disolver a su entera voluntad la reunión o manifestación. El objeto de la «verificación» por parte de la «autoridad» se centraría sobre los principios fundamentales y la materia de Código Penal, como anteriormente aludíamos. Sin el conocimiento previo las reuniones y manifestaciones eran consideradas automáticamente como ilícitas y quedaban prohibidas. Por eso las reuniones de la oposición al Régimen se hacían en los despachos y en los domicilios particulares, como cuentan, entre otros,

Fraga, López Rodó o Herrero en sus memorias. Las vicisitudes, incomodidades, trastornos, riesgos y peligros provocados por esas reuniones ilegales también están narrados por varios miembros de la oposición al Régimen. Los podemos encontrar, por ejemplo, en las obras de Iglesias Selgas, Míguez o Maravall. La clandestinidad alcanzaba naturalmente a las manifestaciones, ya tuviesen un marcado carácter laboral en los centros de trabajo o tuviesen cualquier otro sentido. De cualquier forma las manifestaciones y reuniones venían ligadas al tema de las asociaciones y a su directa ilicitud o legalidad. En aquella orden de 20 de julio de 1939 también se limitaba el uso de la publicidad de una reunión o manifestación hasta que no tuviese la oportuna autorización. De lo contrario, la prohibición conllevaría desde las sanciones económicas hasta las penas de cárcel, en función de la gravedad atribuida al acto estipulada en el Código Penal.

El rigor utilizado por el Régimen en perseguir las actividades clandestinas sufrió notables variaciones de unas épocas a otras, aunque siempre se mantuvo el esquema netamente limitador y apegado a los parámetros del Régimen. En las distintas etapas no sólo podemos encontrar diferencias en la mayor o menor dureza al perseguir a los grupos clandestinos; tampoco es despreciable la variedad de respuestas por la influencia de unos u otros en el poderoso y temible Ministerio de la Gobernación. La aplicación de la legalidad del Régimen en materia de reunión y manifestación podía verse sometida a una sobrepresión por parte de un ministro determinado, sobre todo en la última etapa con Arias y en relación con la temática asociacionista. La persecución de las actividades ilegales en este campo dependía de la dirección ministerial concreta.

Por último, estos derechos de reunión y manifestación podían ser suspendidos por la aplicación de un estado de excepción, en todo el territorio nacional o en parte de él. Dicha suspensión podía afectar en su totalidad a uno de esos derechos de reunión o manifestación o bien de forma parcial (tal como se recogía en el Fuero del Españoles). Los efectos suspensivos del estado de excepción se solían justificar con las consabidas razones de alteración de la unidad política y social de España o por los problemas de orden público. En otras ocasiones se recurre al control indirecto, menos virulento, de confinar en el domicilio (como se hizo en el caso Añooveros sin respetar el Concordato). A cada supuesto se le aplican unas u otras medidas.

La libertad de pensamiento venía restringida por el lado de la propaganda ilegal. No se permite la propaganda ilegal para atentar contra los principios u ofender al Jefe del Estado y a los altos cargos. Cuando se incurría en alguno de aquellos supuestos, que venían tipificados en el Código Penal, se ponía en marcha el mecanismo de suspender una publicación, multar al director o cualquier otra medida represiva del mismo tipo. Ley de Orden Público y Código Penal eran los baluartes del régimen para frenar lo que entendían como actividades ilegales. Eran límites estrictos al ejercicio «absoluto» de los derechos. Al definir una serie de limitaciones se definía un estado, o sea una situación de poder específica que ideológicamente controla esos derechos y por ello los restringe.

La huelga es otro objeto de restricción. Se halla regulada en el Código Penal y en la ley de Orden Público, y como hemos visto se introduce una modificación en la última etapa del franquismo, en abril de 1975, con Arias Navarro. Su fundamentación procedía del Fuero del

Trabajo y se pretendía imposibilitar cualquier acción contra la producción y el interés nacional que se reconoce en ella. Ese era realmente el fondo de la regulación restrictiva y no tanto el problema de orden público. También podría derivar la huelga en un peligro para la unidad social de España, lo cual ya se recogía en el Fuero al referirse a la alteración de «los factores de la producción».

Como acabamos de repasar, existía una serie de normas específicas de relación con la sociedad, expresadas y articuladas en las leyes que regulaban los derechos de libertad personal, religiosa, reunión, manifestación, asociación, expresión y huelga. El núcleo inicial de esas normas se había establecido en las Leyes Fundamentales, básicamente en el Fuero de los Españoles y el Fuero del Trabajo, y también en la Ley de Principios. De forma complementaria, el Código penal y la Ley de Orden Público actuaban como baluartes más destacados. Aquel conjunto de normas establecía los límites (señalando los delitos) y los procedimientos de resolución de conflictos (competencia de la jurisdicción ordinaria y especial, según los casos). Quedaba excluida la resolución de los conflictos por la vía de recubrirlos con el manto de la política, es decir, que de manera consciente se introduce un marco jurídico de resolución de conflictos que excluye la negociación política.

Cuando el margen del conflicto excedía la capacidad de resolución institucionalizada se recurría directamente a Franco, y en el supuesto de graves conflictos se declaraba el estado de excepción. Un caso típico de anomalía en la resolución de conflictos fue el de monseñor Añoveros, como conflicto entre dos Estados -Vaticano y Estado Español-. Caso externo al sistema político porque, como expresó Easton, se trata, en estos supuestos de Tratados entre dos Estados, de la «sociedad internacional». En los demás casos no se recurre a la vía de negociar por no existir ningún tipo de tratado o fuerza vinculante. Se podía ejercer el derecho de petición de forma individualizada, que no estaba al alcance de los extranjeros, de modo que cualquier intento externo de este ejercicio se tenía que realizar a través de mediadores internos que pudieran formular ese derecho de petición.

Ejemplos claros fueron los momentos en el que se impusieron penas de muerte en los años 1970 y 1975. Entonces se elevó el derecho de petición para conmutar las penas de muerte. Pero el carácter de la petición apela a la clemencia del Jefe del Estado y no conduce a un proceso negociador donde se reconozcan dos partes. La ejecución de las normas no estaba tan clara como las normas mismas. Aparece aquí la voluntad de los ocupantes de los roles para ejecutar una disposición dentro de la jerarquía normativa de una estructura. Si los miembros que ocupan esos roles de autoridad son contrarios a aplicar las penas pertinentes por violación de la legalidad, ellos mismos están violando las propias normas. Porque al negarse a ejercer la represión se niegan a reproducir los valores y principios del Régimen, cuya defensa tienen encomendada. Esas situaciones podían tener cierto dramatismo para un juez, un policía o un gobernador civil, aunque, de cualquier forma, sería inconmensurable si la consecuencia afectaba a las vidas de las personas. Ejemplos se dieron con extrema abundancia en la prensa, en el cine, en las publicaciones semanales o en el teatro. La censura, por ejemplo, no era homogénea por la aplicación errática del censor. Las situaciones podían llegar a ser lo más ridículas y desiguales en el tratamiento. La ejecución de las normas provocaba la aparición del conflicto y a su vez había

que resolverlo por la vía lógica de las normas o, por el contrario, dándole la espalda. Surgiesen o no los conflictos añadidos, se estaba violando las normas y los principios.

Resulta curioso observar hasta qué punto llegaba la violación de los principios y normas que los miembros del Régimen habían jurado defender leyendo en sus libros de memorias las cosas que decían o hacían en clara oposición a los principios del Régimen. Que los de fuera del régimen actuasen claramente en contra era perfectamente lógico, pero no así los propios miembros que tenían que aplicar la ley, aplicar las normas para resolver un conflicto que podía proceder del exterior del Régimen pero también desde dentro. Demuestra también el grado de tolerancia que podía soportar el propio régimen en la violación de las normas y los valores.

A partir de la Ley Orgánica del Estado, en su título noveno, se hace referencia a las relaciones entre las estructuras: El Jefe del Estado, las Cortes, el Gobierno y el Consejo del Reino. Esa misma Ley consideraba como Altos Órganos del Estado al Tribunal de Cuentas, Tribunal Supremo, Consejo de Estado y Consejo de Economía Nacional. Pero antes de introducirnos en la temática de las estructuras apuntadas en la Ley Orgánica, nos situamos ante los conflictos entre ellas. Se trata de penetrar en el campo del control de la legalidad; en definitiva, la cuestión básica es quién es el guardián de la constitución.

Quien resuelve en último término los conflictos es el Jefe del Estado, de ahí que se le reconozca un poder neutro moderador, armónico, o función arbitral que le vienen reconocidos por las leyes según el principio monárquico.

Los posibles conflictos pueden surgir de las Cortes o del Gobierno en su legislación ordinaria o reglamentaria cuando violen o actúen en contra de la legalidad constitucional. El problema surgiría entonces sobre la constitucionalidad o no de las leyes. Se resolvería con la negativa del Jefe del Estado a firmar y con la devolución a las Cortes, previo informe vinculante del Consejo del Reino, para que sea estudiado de nuevo (LOE, art. 10.b). Cabía también otra salida, que consistía en el llamado recurso de Contrafuero (LOE, Título X), presentado ante el Jefe del Estado por iniciativa del Consejo Nacional (por acuerdo de dos tercios) o de la Comisión Permanente de las Cortes (con igual mayoría). Resulta curioso que la Comisión Permanente de las Cortes pudiera iniciar el recurso de Contrafuero, para lo cual tenía previamente que admitir que la proposición de una comisión legislativa no tiene materia de contrafuero. La comisión puede aprobar una ley pero no admitirla el Consejo e interponer por ello el Recurso. Quien recibe el recurso de Contrafuero es el Consejo del Reino. Su Presidente da inmediata cuenta al Jefe del Estado e informa de él a la propia Comisión Permanente de las Cortes o al Presidente del Gobierno, en caso de que hubiese partido del Gobierno la norma que se somete al recurso, con el cometido de que designasen un representante ante el Consejo para defender la posición del Gobierno. El Consejo del Reino solicitaba un dictamen acerca de la cuestión tratada a una ponencia presidida por un presidente de Sala del Tribunal Supremo de Justicia, un consejero nacional, un consejero permanente del Estado, un magistrado del tribunal Supremo y un procurador en Cortes designados por la Comisión Permanente de las Instituciones respectivas y, en el caso del Tribunal Supremo, por su Sala de Gobierno. El dictamen se eleva al Consejo del Reino, con votos particulares si los hay. El Consejo del Reino, presidido para estos efectos por el Presidente del Tribunal Supremo, propone al Jefe del Estado la resolución que proceda. Por

último, el Jefe del Estado evaluaba y decidía si había lugar o no al Contrafuero.

También podían darse conflictos entre el Movimiento (la Comunidad Política) y la sociedad (los sistemas intrasociales). En tal caso eran de aplicación los supuestos contenidos como medidas excepcionales del artículo 10.d y 37 de la Ley Orgánica del Estado. Esas medidas se aplicarían en caso de que el sistema político, considerado globalmente, se estuviese rompiendo. Es decir, cuando el grado de conflicto entre la sociedad y la comunidad política o su régimen hubiese alcanzado tal temperatura dicho conflicto estuviese realmente fuera de control. Sería un mecanismo extremo. El artículo 10.d de la LOE abría la puerta de las medidas excepcionales: «cuando la seguridad exterior, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el sistema institucional del Reino estén amenazados de un modo grave e inmediato». Por su parte, el artículo 37 de la LOE establecía el recurso directo a las Fuerzas Armadas: «Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional». Con este tipo de medidas extremas el sistema político recurría a un supuesto de legalidad previsto dentro de sí mismo, que no permitía salir de ella para hacer otra cosa. Es el recurso a la dictadura constitucional.

Los Altos Órganos del Estado podían entrar en otro tipo de conflictos, sin esa dimensión legislativa o normativa. Podía tratarse de un conflicto de potestades, o de aplicación de criterios contradictorios en un determinado momento. Todas las situaciones que podían suceder vienen recogidas en la Ley de Prerrogativas de 14 de julio de 1971. El procedimiento en tales casos lo podía iniciar el jefe del Estado o el propio Alto Órgano que se viese afectado. En el supuesto de ponerlo en marcha los Altos Órganos afectados, tendría que aportarse un informe razonado con contestación de la Comisión Permanente del Consejo Nacional y del Consejo del Reino. Estos dos últimos informes no poseían carácter vinculante. El Jefe del Estado resolvía en último término y esta decisión tenía que venir refrendada aunque esto no suponía ninguna limitación, porque estaba libre de cualquier otra voluntad personal o de órganos. Ese refrendo se otorgaba por el Presidente de las Cortes en el supuesto de que el conflicto se diese entre el Gobierno y la Justicia. Si fuese entre las Cortes y Justicia, sería el Presidente del Gobierno y si ocurriese el conflicto entre Gobierno y las Cortes refrendan ambos Presidentes. Este tipo de refrendos los necesitaría el Monarca que sucediese a Franco como Jefe del Estado.

### 2.3. Las estructuras del Régimen

El Caudillo, al ejercer sus plenos y extraordinarios poderes otorgados en 1936, va a desarrollar el llamado proceso de «institucionalización»<sup>149</sup> del régimen, que durará hasta comienzos de los años setenta y que permitirá hablar, mientras viva Franco, de una Constitución abierta (Fernández Carvajal, 1969: 83). Lo importante para nuestro análisis es identificar en ese proceso de institucionalización las distintas estructuras de autoridad que se van formando y que son cuatro: Jefatura del Estado, Gobierno, Cortes y Consejo del Reino. Vamos a repasar

---

149 La LOE mantiene, en su exposición de motivos, que «es llegado el momento oportuno para culminar la institucionalización del Estado nacional;...»

brevemente su surgimiento, para después dedicar un epígrafe a sus relaciones fundamentales que condicionan la dinámica del régimen y la totalidad del sistema político.

### La Jefatura del Estado y el Gobierno

Una vez que Franco se halla investido de todos los poderes se abre la primera fase con una ley por la cual Franco se atribuye formalmente la potestad de dictar normas generales. Esa potestad la tiene atribuida en la Ley de 30 de enero de 1938, que viene a configurar la Jefatura del Estado<sup>150</sup>, que en esos momentos ostenta el Caudillo desde 1936, con la capacidad ejecutiva y no sólo ella, sino también la capacidad legislativa ordinaria y constituyente<sup>151</sup>. Se convierte de esa forma en el legislador absoluto. Esa potestad legislativa residirá siempre en la Jefatura del Estado mientras él viva. Aquella ley que le situaba bajo el manto de todos los poderes será una de las «Leyes de Prerrogativas». Esa Ley era un pivote fundamental del Régimen. Le permitirá a Franco proponer Leyes Fundamentales a lo largo de los años, proponer al «sucesor», revocar al «sucesor», en definitiva hacer y deshacer mientras en el caudillo aliente un soplo de vida, con independencia de que en el transcurso de los largos años de su Régimen se haya ido efectuando un proceso de vaciamiento funcional de esa potestad originaria en instituciones concretas. Esta situación particular de Franco y sus poderes no será transferida a su sucesor. El nuevo Monarca no dispondrá, una vez que se hayan puesto en marcha las llamadas «previsiones sucesorias», de los poderes extraordinarios del caudillo. Ya no dispondrá de todos los poderes que en vida tuvo Franco, pero sobre todo no poseerá la poderosísima función legislativa absoluta para crear normas de carácter general y constituyente. En la disposición transitoria Primera. II, de la LOE, queda substanciado el origen de la «unidad de poder»<sup>152</sup>.

Pero después de este primer paso en la formulación del principio, empiezan a surgir y funcionar las instituciones, bajo su espontánea aplicación.

La primera que hace acto de presencia es el Gobierno, bajo su primera estructura, la Junta Técnica del Estado, aparecida el 1 de octubre de 1936. Esa Junta no pasaba de ser un mero embrión, elemento coordinador del Estado franquista en ciernes. Aún en esa fase primaria le permite a Franco obtener un inestimable apoyo para adoptar e ir ejecutando las primeras decisiones en la zona controlada por el bando nacional. En la ley de 30 de enero de 1938 se consolida ya ese núcleo básico de poder en torno al Caudillo. Aquí sí aparece la configuración de la estructura del Gobierno, con división de funciones, una presidencia ocupada por Franco y la

---

150 El título de Jefe del Estado aparece en la Ley de 1 de octubre de 1936, configuradora de la Junta Técnica, y es una asunción de la función por el propio Franco. El artículo 2º dice: «El Presidente de esta Junta... someterá sus dictámenes a la aprobación del Jefe del Estado» y el artículo 6, «se crea la Secretaría General del Jefe del Estado...». La descripción de los acontecimientos se puede encontrar en Payne (1987:127-130).

151 La ley 8 de agosto de 1939, vuelve a confirmar los hechos en su artículo 7º.

152 El texto de la LOE dice: «Las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por las leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, así como las prerrogativas que le otorgan los artículos 6 y 13 de la Ley de Sucesión, subsistirán y mantendrán su vigencia hasta que se produzca el supuesto a que se refiere el párrafo anterior (el supuesto no es otro que «Cuando se cumplan las previsiones de la Ley de Sucesión,...)»

reunión de todos sus ministros en el Consejo de Ministros. Esta estructura quedará plasmada en el Título III de la LOE, que viene a representar así el penúltimo eslabón de la institucionalización del Gobierno. En cuanto a las normas que vienen a regir al Gobierno destaca por su trascendencia vital la propia capacidad de Franco, como jefe del Estado, para nombrar y destituir con entera libertad a todos sus ministros y convocar el Consejo de Ministros. Por lo tanto estamos en presencia de una vinculación funcional normativa, que viene a regular tanto la composición del órgano como su funcionamiento. Las materias vienen reguladas por el artículo 13.II de la LOE: «El Consejo de Ministros... es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos». Tales funciones son las que permiten a los miembros del Gobierno procesar las demandas específicas que ellos mismos estén interesados en trasladar al órgano de decisión, el Gobierno. Como vemos, la competencia del Gobierno equivale a determinar todo lo que es la política nacional. El jefe del Estado dirige de forma efectiva y directa todo el entramado institucional por ser a la vez Jefe del Estado y Presidente del Gobierno. Posteriormente, ya en 1973, mediante el uso de la potestad extraordinaria, Franco pone en marcha una ley de prerrogativas (Ley 14/1973 de 8 de junio) por la cual viene a separar las funciones de la jefatura del Estado y de la presidencia del Gobierno. Este paso decisivo permite nombrar al almirante Luis Carrero Blanco Presidente del Gobierno. Desde ese momento pasa a Carrero las funciones nominales de nombrar a los miembros del Gobierno, de su Gobierno. Naturalmente previo acuerdo con quien nombra al Presidente del Gobierno, que es Franco, porque este vínculo sigue existiendo. Las prerrogativas concretas del Jefe del Estado (incorporadas en el Título II de la LOE) se verán desvinculadas de las funciones del Gobierno a partir de las previsiones sucesorias contenidas en la Ley de 14 de julio de 1972, con el nombramiento de Carrero como Presidente del Gobierno.

Al sucesor del Jefe del Estado -al Monarca- le quedan todas aquellas prerrogativas contenidas en el ese Título II. No hay duda de quién tiene que nombrar al sucesor en la Jefatura del Estado, al ser el mismo Franco quien lo ha nombrado con toda anticipación<sup>153</sup>. El sucesor y quienes le sucedan, según las previsiones, no pueden ya ejercer esa prerrogativa porque tienen que respetar el contenido de la Ley de Sucesión de 1946 (artículos 11º y 12º), establecida como Ley Fundamental.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado viene a complementar la estructura del poder. Curiosamente, es anterior a la propia LOE. La Jefatura del Estado no viene regulada en sus funciones. Se presupone que Franco posee todas las funciones del poder y que este poder lo puede usar con absoluta libertad. Las funciones básicas del Gobierno vienen recogidas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, dejando clara constancia de qué tipo de normas puede emitir, qué tipo de decisiones puede adoptar. En cuanto al procesamiento de las demandas, se trata de definir las materias concretas, que no son otras que las de política general, y puede utilizar la fórmula del Decreto-Ley, de tal manera que lo único que cambia con esta Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado o lo único que va a modificar la

---

153 Por Ley votada en el Pleno de las Cortes del 22 de julio de 1969. (López Rodó, 1978: 362-386).

LOE es que sólo requiere dar cuenta del Decreto-ley a las Cortes, mientras que con la Ley de Régimen jurídico tenía que tramitarse la aprobación por las Cortes. Esa es la diferencia complementaria que aporta el procedimiento. En esa situación puede dictar normas, decretos legislativos, en virtud de una ley de delegación, y también puede ejercer la potestad reglamentaria en cuanto a la estructura y organización interna de los departamentos. Estas leyes configuran el abanico institucional para procesar las demandas y, al tiempo, establecen las razones profundas por las cuales realizan tal función.

¿Qué tipo de decisiones pueden tomar? El campo de posibilidades es amplio y abarca desde una petición del Caudillo, hasta peticiones ministeriales, ya sea en forma colectiva por tratarse del Consejo de Ministros o bien realizadas individualmente. La estructura normativa que permite la realización efectiva de todas esas tareas queda concretada en la Ley de Régimen Jurídico. También es preciso aclarar cuál es el tipo de institución que se ha creado, lo cual supone referirse a una serie de estructuras que sirven, en cuanto a las funciones, para legislar y para tomar decisiones, procesar una demanda y ejecutarla para satisfacer la demanda a través de los cauces que la propia estructura establece.

La estructura fundamental se desenvuelve sobre el núcleo de los diversos departamentos ministeriales, sobresaliendo entre ellos el Ministerio de la Gobernación, que concentraba decisivas funciones en todo lo referido al orden público. Realmente se trataba de un superministerio, por su mayor nivel competencial y por la trascendencia política de sus funciones de orden público.

La estructura del Gobierno podrá ser más o menos compleja y extensa por imperativo de la necesidad política y siempre bajo la consideración del propio Presidente del Gobierno, admitida por Ley. De esa forma la elasticidad del Gobierno puede prolongarse a través de un número mayor o menor de ministerios. De cualquier forma, la actividad del Gobierno siempre determina la política nacional, y la respuesta gubernamental que se dé a la dimensión de la problemática política supondrá, a su vez, la estructura más adecuada, que calibra bajo su responsabilidad el Presidente del Gobierno.

Al hacer referencia a las normas, el primer aspecto que destaca no es otro que la vital cuestión de quién puede ocupar los puestos de dirección política. Naturalmente, esta primera nota nos conduce inexorablemente a un escalón no menos trascendente sobre el que descansa la decisión de nombrar a quienes van a ocupar dichos puestos. A su vez, quien nombra también ejerce la función de destituir, sin que se pueda ocultar la notable importancia de tal capacidad.

Por último, nos resta hacer referencia a las decisiones que pueden adoptar. El marco de estas decisiones estaba delimitado por las leyes fundamentales y por la ley de régimen jurídico de la Administración del Estado. En lo que atañe al Gobierno no se puede en modo alguno olvidar que es una estructura que puede realizar funciones legislativas al margen de las estrictamente ejecutivas que, de forma lógica, tiene atribuidas.

### Las Cortes

El segundo elemento de las estructuras del régimen que surge, creado por la potestad del



Caudillo en el año 1942, son las Cortes. El instrumento es la Ley constitutiva de las Cortes, de 17 de julio, modificada posteriormente por la Ley de 9 de marzo de 1946<sup>154</sup> y por la LOE. La composición y funciones fueron establecidas y reguladas por la Ley de Cortes. Esa regulación de su composición viene determinada, como recordamos una vez más, por un criterio netamente orgánico como pilar básico de la representación. En un primer momento la representación sindical y municipal<sup>155</sup> obtendrá la tercera parte de la representación en Cortes, integrando la representación familiar en la municipal. A ellos se añadirán los Consejeros Nacionales de Falange Española y Tradicionalista de las J.O.N.S., los designados directamente por Franco en cifra no superior a cincuenta y otros grupos que no alcanzan los veinte miembros: «el de los representantes de los Colegios profesionales, el que podría llamarse de altos cargos (ministros y presidentes de Organismos), el cultural (rectores de Universidad, académicos y canciller de la Hispanidad), y finalmente, el constituido por la propia Mesa de las Cortes, cuyos seis miembros son designados por Decreto del Jefe del Estado». Los grupos no tienen correspondencia numérica proporcional o de cualquier otro tipo con su cantidad o peso en su sector social, lo cual tuvo como consecuencia la «congelación» de la representación en Cortes hasta la LOE, al ser elevada al rango de Fundamental por la Ley de Sucesión, en 1946 (Fernández Carvajal, 1969:93-94).

La conclusión es que la representación nacional<sup>156</sup> está controlada en su inmensa mayoría por el Gobierno-Jefe del Estado (Franco-Carrero, no los posteriores del Rey-Arias/Suárez) a la altura de la X Legislatura, dado que las Cortes se van a prorrogar en 1975 y 1976, la primera con Franco decadente y la segunda con el recién estrenado Jefe del Estado.

---

154 Las reformas que introduce esta ley, siguiendo a Carvajal, son las siguientes: a) incremento de la representación local, con la adición de un representante por cada Diputación Provincial y Mancomunidades interinsulares canarias (50 procuradores más en el grupo local); b) los ingenieros y médicos pasan a tener 2 representantes en vez de uno; los licenciados y doctores en Ciencias y Letras, notarios, registradores y procuradores de los Tribunales pasan a tener uno; c) se otorga representación separada, con tres procuradores a las Cámaras Oficiales de Comercio, contradiciendo la «unidad sindical» derivada del Fuero de los Españoles y establecida por ley de 26 de enero de 1940 y, d) se le asignan tres procuradores al Consejo Superior de Investigaciones Científicas; dejan de ser procuradores el canciller de la Hispanidad y los presidentes de las Reales Academias, siendo éstos sustituidos por dos procuradores, que tienen ahora que elegir como representantes (1969: 93-94).

155 Los Alcaldes de las capitales de provincia (50) más los de Ceuta y Melilla eran designados por el Ministerio de Gobernación, como también lo serían después los presidentes de Diputación. La falta de unas incompatibilidades podía crear la situación de que el representante de los alcaldes de la provincia resultase ser el alcalde de la capital, con lo cual se podían acumular actas de procurador en una misma persona.

156 No es designada así directamente en la Ley de Cortes por su ideología orgánica («órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» art. 1), pero sucesivos elementos han ido esclareciendo el tema, como señala Carvajal, siguiendo a Agesta: así la Ley de Referéndum, al atribuir a los procuradores el carácter de mandatarios de la Nación; la Ley de Sucesión, al atribuir al Estado el carácter de representativo y las atribuciones extraordinarias en relación a la sucesión y a la propia modificación de las Leyes Fundamentales; la Ley de Principios en su Principio VIII, al precisar que «la participación del pueblo en las tareas legislativas...se llevará a cabo a través de la familia, el Municipio, el Sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes» (1969:99-100). Con la LOE se introducirá la reforma en la Ley de Cortes para clarificar definitivamente el tema: «Todos los Procuradores en Cortes representan al Pueblo español, deben servir a la Nación y al bien común y no están ligados por mandato imperativo alguno» (art. 2º.II. LC), con lo cual se pasa a la visión francesa de la representación (de Cabo, 1977:48).

Las funciones de las Cortes serán las propias legislativas o bien la complementaria de la función legislativa atribuida directamente al Caudillo. A medida que el Régimen se va institucionalizando, hasta llegar al momento de la Ley Orgánica del Estado, se detecta un aumento progresivo de las competencias legislativas de las Cortes.

No es necesario insistir una y otra vez en la cardinal importancia del nacimiento de las Cortes como un apéndice expandido de los poderes del Caudillo. Su origen marca de forma decisiva su función y estructura. Esto explica por qué las Cortes no van a tener ninguna responsabilidad política, ni capacidad para procesar demandas. Simplemente reciben las normas o decretos que proceden del Gobierno y también pueden admitir las directrices políticas emanadas del mismo Gobierno con objeto de elaborar una ley para su desarrollo. En cualquiera de estos supuestos es siempre el Gobierno el órgano que posee el peso político decisivo en las tareas acometidas. El nexo entre Gobierno y Cortes tiene como eje fundamental al Presidente de las Cortes. Su función es decisiva por cuanto, en íntima conexión con el Presidente del Gobierno, dispondrá de la maquinaria de las Cortes para dar cumplida y satisfactoria respuesta a las peticiones o instrucciones expresadas por el Presidente del Gobierno. Tan cierto es que las Cortes fueron teniendo cada vez más tareas legislativas como su carácter franquista reflejado en el hecho del control de la legislación por el Gobierno, y a su vez bajo el dominio absoluto del jefe del Estado por ser él quien nombra y mantiene al Presidente de las Cortes. El campo de maniobra de las Cortes no puede estar más circunscrito entre esos parámetros prefigurados por el Régimen. Las leyes, formalmente generales, que procesan son el límite máximo en el que pueden desenvolverse, sin introducirse más allá de las tareas asignadas; pero las decisiones políticas de cierta trascendencia quedan en manos del Gobierno, ya sea directamente o a través del Presidente de las Cortes.

Los individuos que pueden procesar las demandas, dentro de la composición de las Cortes, son aquellos miembros de la comunidad política que pueden acceder a esta estructura. Sólo ellos tienen la posibilidad de plantear demandas al sistema político a través de las Comisiones y de la Organización interna de las Cortes. Siempre con el límite del control permanente y estricto ejercido por el Gobierno o por el Jefe del Estado.

### El Consejo del Reino

La siguiente institución que se crea dentro del Régimen con una función política concreta y específica es el Consejo del Reino. Aparece en una ley fundamental, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, otorgada por el Jefe del Estado el 26 de Julio de 1946, junto con una modificación complementaria de las Cortes y de la Ley de Referéndum. El Consejo del Reino se configuró como un órgano complementario de las funciones exclusivas (Carvajal, 1969:59) del Jefe del Estado. Su composición es una significativa representación en miniatura de las Cortes y ha quedado establecida, después de la LOE y su Ley orgánica de 22 de julio de 1967, por el Presidente de las Cortes, el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad entre los que fuesen procuradores en Cortes, el Capitán General o en su defecto el Teniente General en activo y de mayor antigüedad de los ejércitos de Tierra, Mar y Aire (por ese orden), el General Jefe del Alto

Estado Mayor, o en su defecto el más antiguo de los tres Generales Jefes del Estado Mayor de Tierra, Mar y Aire; el Presidente del Tribunal Supremo, el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente del Instituto de España y dos consejeros elegidos por votación por cada uno de los siguientes grupos de procuradores en Cortes:

- Dos por los Consejeros Nacionales.
- Dos de la Organización Sindical.
- Dos de la Administración Local.
- Dos de la Representación Familiar.

Por último hay que agregar uno, elegido por cada grupo de los siguientes procuradores:

- Rectores de Universidad y Colegios Profesionales<sup>157</sup>.

La división de los consejeros que establece su Ley Orgánica es entre natos y elegidos. Respecto de los natos hay que matizar que su cargo es de distinta procedencia. Así, proceden de la designación del Gobierno los dos Generales y el Presidente del Instituto de España. El Presidente del Consejo y los Presidentes del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado son nombrados de común acuerdo entre el propio Consejo del Reino y el Jefe del Estado, por el mecanismo de las ternas. El Prelado «resultará extraído, con toda probabilidad, entre los veinticinco procuradores designados directamente por el Jefe del Estado» (Carvajal, 1969:62). El resto de los puestos nace directamente de una elección de las propias Cortes, en función de los grupos que las componen.

Cuando los nombramientos proceden del Gobierno, como en el caso del Jefe del Alto Estado Mayor, existe un vínculo de acuerdo tácito entre ambas jefaturas para efectuar el nombramiento. La consulta para el nombramiento terminaba forzosamente en Franco y en las cuestiones de carácter militar sólo se puede expresar la experiencia de los Gobiernos de Carrero Blanco y de Arias Navarro. Franco decidía, en última instancia, quién tenía que ocupar tales puestos. No hay duda al respecto: Franco disponía de la última palabra. Si Franco no daba luz verde a un nombramiento, el Presidente del Gobierno se veía obligado a continuar proponiendo candidatos hasta encontrar uno que a juicio del Caudillo cumpliera satisfactoriamente con las cualidades requeridas, siempre según la discrecionalidad de Franco. En la etapa en la que Franco unía en su persona la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno este proceso era inmediato y directo al proceder las propuestas del ministro del departamento afectado. Curiosamente en el período de Carrero Blanco en la Presidencia del Gobierno había ministros que despachaban los nombramientos directamente con Franco, pero aquí no se puede olvidar que era previa la autorización del propio Carrero y, además, Carrero estaba perfectamente informado de la actividad de sus ministros y mantenía un contacto estrechísimo con Franco<sup>158</sup>. En la práctica ese despacho de un ministro con Franco para efectuar un nombramiento no pasaba de ser un mecanismo de agilidad en el cual no cabía discrepancia del ministro con Carrero, pues simplemente actuaba como un enviado del Presidente del Gobierno. En cambio, ya en la etapa de

---

157 Véase art. 4º.I de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado y art. 4º de la Ley Orgánica del Consejo del Reino.

158 Ejemplos suficientes de esto que venimos diciendo se pueden encontrar en Tusell (1993) y Utrera (1989).

Arias Navarro, esta práctica no se vuelve a poner en marcha. Arias no deja a los ministros despachar esos asuntos con el Caudillo, si no iban con un mandato expreso de Arias, actuando entonces como meros correos sin capacidad alguna para proponer o cambiar impresiones sobre los nombramientos<sup>159</sup>. Estos procedimientos informales revelan el cambio de situación al pasar de Carrero a Arias, la diferencia de peso político de uno y otro y su respectiva capacidad de influencia y confianza.

Como expresa Easton, existen procedimientos normativos informales, o costumbres, como las que acabamos de señalar entre la Presidencia del Gobierno y la Jefatura del Estado. Se trata de aspectos meramente informales que se plasman en una práctica aunque no se puede olvidar que tienen en vida de Franco una importancia de primer orden. Una vez que ambas jefaturas se separaron no se podía aventurar cuál sería la práctica informal posterior entre la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno, sobre todo teniendo en cuenta la variable de un nuevo Jefe del Estado y otro Presidente del Gobierno. Sin entrar, ahora, en la valoración hipotética de cuál sería esa posible relación lo que sí era evidente en vida de Franco era su última palabra para los nombramientos y otras decisiones legislativas o ejecutivas.

El Consejo del Reino se componía a través de ese procedimiento informal cuyo vértice era Franco. Pero el procedimiento informal permitía a Franco el conocimiento de las características personales, profesionales y políticas de los diversos candidatos. En definitiva, a través de su agenda se administraban las comparecencias y entrevistas preliminares de cara a la posterior valoración. No hay un procedimiento formal que indicase cuál sería el cauce para los nombramientos al margen de quien tenía la facultad de nombrar y de quien tenía que surgir la orden o decreto, que recaía normalmente en el Ministerio de Justicia o del Consejo de Ministros en los casos de los cargos de mayor relieve.

Las competencias del Consejo del Reino para asistir al Jefe del Estado se pueden dividir en «tres clases: unas de carácter consultivo, otras relacionadas con la provisión de altos cargos y con la eventual incapacitación de sus titulares y otras de defensa constitucional». El dictamen del Consejo es preceptivo y vinculante en tres casos: para la devolución de una ley a las Cortes (art. 10.b LOE; art. 17.d LOCR); para la prórroga de la legislatura de las Cortes (art. 7.b y 10.c LOE; art. 17.e LOCR), y para el relevo de los titulares de los seis Altos Cargos (Presidente del Gobierno, de las Cortes y del Consejo del Reino, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Economía Nacional). El resto puede ser preceptivo (propuesta de resolución del recurso de contrafuero, composición de las Cortes, política exterior, continuidad de la estirpe regia, transmisión de la corona, sometimiento a referéndum de proyectos de ley, declaración de incapacidad de los Altos Cargos -no es el caso de un proyecto modificativo de las Leyes Fundamentales-) o no preceptivo (resto de asuntos de competencia exclusiva del Jefe del Estado -art. 4º I, LSJE y art. 18 LOCR).» (Fernández Carvajal, 1969: 62-66).

---

159 Aún más, se puede comprobar el cambio de uno a otro presidente en el incidente de Arias con el entonces Jefe del Estado interino, Don Juan Carlos, a raíz de un acuerdo entre él y los tres ministros militares para enviar al teniente general Manuel Díez-Alegría a París para que reconviniese a su padre sobre la declaración que pretendía hacer pública cuando Franco muriese. (Oneto, 1985: 190-191); (Powell, 1991: 118-119).

Por tanto, el Consejo del Reino es un instrumento de ayuda inestimable en la labor de la Jefatura del Estado. Inestimable por cuanto permite filtrar las distintas decisiones del Jefe del Estado, que pueden determinar el procesamiento de determinadas demandas provenientes del propio sistema -caso normal- o de los exteriores, así como la resolución de determinados conflictos, en particular las cuestiones referidas a la defensa del sistema.

### 2.3.1. Las relaciones entre las estructuras de autoridad

Desde nuestra perspectiva conceptual, las estructuras no son otra cosa que roles que generan un comportamiento colectivo organizado, que responde a la pregunta realizada por Burdeau sobre cómo se ejerce el poder; en definitiva, cómo está distribuido el poder. El ejercicio del poder implica la existencia de unas estructuras básicas, vinculadas íntimamente al nacimiento de las normas, que fijan el comportamiento de los individuos al crear los roles, que tienen que decidir y ejecutar. Sobre qué materias, cómo tienen que decidir, cómo tienen que ejecutar esas materias o quién puede ejecutarlas. En el caso del Régimen de Franco existían cuatro estructuras básicas, donde estaba repartido el poder y desde donde se ejercía el poder para conseguir los fines generales o específicos, utilizando para ello los recursos disponibles. Estas estructuras, junto con las normas, realizan la importante misión de procesar y transformar las demandas en productos, resolver los conflictos entre ellas y conseguir objetivos específicos o fines generales.

Las estructuras tienen unas competencias regladas, bien en las Leyes Fundamentales, bien en las Leyes que las regulasen y sus reglamentos específicos, bien en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Pero las estructuras tienen relaciones específicas entre ellas, en las que se observa cómo se ejerce y distribuye el poder, cuya forma es la que crea los diversos estados por los cuales puede atravesar el sistema político (tal y como hemos expuesto en la parte metodológica). Se podía dar un estado de crisis, de hundimiento, de transición continua o cualquier otro. Lo interesante es que por esas relaciones podemos identificar en qué etapa está en un momento determinado el régimen político y, por lo tanto, el sistema político globalmente considerado. Esa relación entre las estructuras, ese ejercicio del poder, tiene una referencia muy clara y un límite preciso que se descubre tras la fórmula del «principio de unidad de poder y coordinación de funciones». Significa que existe un elemento de poder básico, vital y único representado por Franco mientras viva. Cuando deje de existir el Caudillo ese principio pervive, pero, ¿dónde está la unidad de poder? Ante esta pregunta surgen dos interpretaciones. De un lado la de Miguel Herrero a través de *El Principio monárquico* (1972). Su respuesta es radical<sup>160</sup>. El poder único está en el Monarca. Éste acumula todo el poder y las estructuras sólo complementarían su labor. En la práctica sólo serían un apéndice de su poder. Ese esquema de

---

160 «El fuste argumental de la doctrina del principio monárquico puede articularse en un razonamiento trimembre. De acuerdo con la primera premisa, en el Estado no hay otro órgano de soberanía que el rey; a tenor de la segunda, la o las Asambleas son órganos de Estado ajenos a toda idea de representación de la soberanía nacional, sin otras competencias que aquellas que la Constitución específicamente les atribuye; la conclusión de todo ello es que solamente al rey corresponde el ejercicio de la soberanía como potestad plenaria y suprema» (1972: 19). Herrero de Miñón tiene la visión organicista de Jellinek y no identifica como igualmente orgánica la visión francesa (de Cabo, 1977:48).

Herrero, desde el principio monárquico, implica que el poder no reside en la Nación o que ésta no lo ejerce, como es el caso del bonapartismo. El pueblo español no tendría ese poder soberano y sólo se podría manifestar en caso de requerirlo el propio Monarca, según los términos de la Ley de Referéndum, de octubre de 1945. Por el contrario, Rodrigo Fernández-Carvajal (1969) y Jorge de Esteban con otros colaboradores (1973) mantienen que esa «unidad de poder», ese poder único, una vez desaparecido el Caudillo, se halla en la nación y en su representación, aunque sea orgánica, en las Cortes.

Una vez muerto Franco se entiende entonces de otra forma la relación de las estructuras.

No es precisamente lo mismo interpretar esa «unidad de poder» desde el principio monárquico, que conduce a que el Rey recibiese todos los poderes de Franco y que las estructuras estuviesen plenamente subordinadas sin ningún tipo de limitación. El problema de la posición de Miguel Herrero era hacer compatible ese principio monárquico con la Ley de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945, en cuyo artículo primero se afirmaba que «cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconsejen o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de Leyes elaborados por las Cortes». Si el Monarca concentra todos los poderes, ¿qué necesidad tiene de someter al pueblo una ley, si efectivamente funcionase el principio monárquico? Se podría referir esta cuestión a los referendos de ratificación que hizo Franco. Si se realizan dichos referéndum es porque aún perduraría un resto de la «unidad española» que estaba plasmado en diferentes Leyes Fundamentales. Una vez muerto Franco, quien representa ese último resto de la «unidad» sería el Jefe del Estado, como se establecía en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Estado en el que aparecía como el representante supremo de la Nación, al margen de que personifique la soberanía nacional. Con tal interpretación sí estaríamos en parte en una monarquía limitada, en cuanto al ejercicio del poder, porque el Monarca está asistido por esas estructuras y en esa medida se puede constatar la monarquía limitada al someterse él mismo a las leyes. Pero seguiría manteniendo la potestad legislativa absoluta, con su derecho de firma de las leyes salidas de las Cortes. Según este principio monárquico observado por Herrero, el Monarca podría impulsar un sistema democrático apelando directamente al pueblo, que es el objetivo que a su juicio se debe perseguir. Sería utilizar un mecanismo autoritario para conducir a la democracia. Pero la cuestión interesante para nuestro análisis no es estrictamente esa, sino la consonancia de tal mecanismo con las normas y con los principios del Régimen. Como Herrero no muestra preocupación alguna por los principios, aunque sí discute la inmutabilidad de los principios, y su único objetivo es llegar a una monarquía con un sistema democrático, la vulneración o no de los principios es algo completamente ajeno a su posición. Carvajal ya había advertido que podrían darse tales situaciones, pero su significado y alcance los calificaba como una ruptura absoluta del orden constitucional. Por otra parte, el principio monárquico juega en algunas ocasiones con el presupuesto de la existencia de leyes, y en cambio en otras no aparece ni rastro de tales consideraciones. Se puede apoyar en la Ley de Referéndum para afirmar que el rey puede llegar a efectuar una reforma de las propias Leyes Fundamentales, o cuando no interesa se afirma que las Cortes no tienen ninguna potestad. Por una parte se reconoce que el nombramiento del Presidente del Gobierno se establece por un determinado procedimiento, pero

la política que ejerce ese Gobierno es la política del Rey, sin distinción entre una institución y la otra. El Gobierno estaba completamente subordinado al Monarca, como el Consejo del Reino, al margen de que existiese o no un informe preceptivo y vinculante o que sea exclusivamente preceptivo. Puede destituir al Gobierno con entera libertad, puede hacerlo de acuerdo o no con el Consejo del Reino. Pero el hecho más importante, verdaderamente fundamental, es que ese esquema monárquico no reconoce a la nación como el basamento último. Herrero no tuvo empacho en actuar en contra del principio de unidad desde una institución como el Consejo de Estado. Respetaba, eso sí, el principio monárquico, pero para trasformarlo radicalmente utilizando sus mecanismos.

Con tal esquema estaríamos delante de una monarquía donde la soberanía reside en el Monarca, quien monopoliza su ejercicio en exclusiva. No existiría un Gobierno constitucional, sino una colaboración con el Monarca. Ni siquiera sería una monarquía constitucional, aunque a veces reconoce que existen leyes que tienen que respetarse; estaríamos casi en una monarquía constitucional y como él decía estaríamos en un Estado de Derecho. Materialmente sería una monarquía constitucional, al poder disponer con entera libertad el Rey del nombramiento del Gobierno, así como su libre destitución. Pero formalmente no estaríamos en presencia de una monarquía constitucional por la ficción introducida por el Consejo del Reino en el nombramiento y destitución del Presidente del Gobierno.

Todos mantienen que se trata de una monarquía limitada, pero cuando Herrero mantiene el principio monárquico lo hace de forma absoluta y no queda ninguna restricción o limitación efectiva al ejercicio del poder del Monarca. La cuestión estriba para unos o para otros en la función que desempeña el Consejo del Reino. En la medida en que se vea en semejante órgano solamente un mero apéndice del rey estamos en diferentes posiciones. De ahí que se bascule entre la consideración de la monarquía constitucional o no, según se interprete materialmente o formalmente. El principio monárquico así entendido conduciría a negar cualquier tipo de limitación y a reafirmarse en la consideración de las Cortes o el Gobierno como meros instrumentos de la voluntad absoluta del Rey. Y, curiosamente, aún desde esas coordenadas para establecer un objetivo democrático tendría que apelar a la nación y admitir entonces la razón por la cual no pueden realizar leyes las Cortes. La razón es muy simple: se parte del presupuesto según el cual el Gobierno no le defendería en esa tarea. Por tal motivo se considera conveniente ir directamente al pueblo. Y entonces sigue presente una pregunta: ¿Por qué, si el rey dispone de la soberanía, tiene que recurrir al pueblo? El ejercicio está condicionado. Como se observa, la argumentación está exclusivamente pendiente del fin perseguido y no tiene reparos en practicar todo tipo de tácticas y posiciones netamente oportunistas.

La relación del Jefe del Estado con el Presidente del Gobierno induce a considerar una monarquía limitada, pero para Herrero no es lo definitorio ni importante. Por tal razón tiene que recurrir al pueblo. Si el poder estuviese en el Monarca, la interpretación que se hace de todas las relaciones derivaría a una forma distinta, porque si una vez muerto Franco la soberanía reside en la Nación y el representante de esa soberanía está en las Cortes, todos los mecanismo normativos funcionan correctamente y lo que se viola es el funcionamiento de los mecanismos normativos y, por lo tanto, de los valores. Como para Herrero la cuestión de los valores queda al margen, puede

operar sin contemplaciones.

A quienes sí les preocupaban tales cuestiones era a Jorge de Esteban y los otros que participaron en su informe, pues sí quieren seguir los procedimientos y las normas para seguir dentro de la legalidad y poder reformarla.

Las estructuras del Régimen son reales, y si una no armoniza con la otra se alcanza una parálisis, o bien un avance, porque se alcanza un acuerdo. En este último supuesto, el avance podía expresar el acuerdo de destruir lo que había y construir algo nuevo, o sólo destruir parte de lo que había y conservar el resto. Cuando las relaciones entre estructuras llegan a bloquearse es por falta de acuerdo entre ellas y eso refleja que no son un mero apéndice del Monarca, como afirmaba Herrero. Cuando dichas relaciones se neutralizan estamos en una situación estable en términos sistémicos, porque se forma un bucle de retroalimentación negativa. Pero puede conducir a conservar lo que hay o a destruirlo y a provocar una crisis. Este juego de posibilidades es realmente importante. Si no fijamos la atención en las estructuras y sus relaciones no se puede observar si el estado que posee el régimen es uno u otro. En definitiva, si hay crisis o no la hay. La cuestión no es baladí porque sin una observación analítica, mediante un método apropiado se puede llegar a observaciones tan parciales como superficiales. Si se encarcela a cincuenta personas hay crisis, porque ejercen la represión. La hay porque los sacerdotes no están a favor del régimen o porque Añoberos afirma esto o aquello. En resumen se puede concluir, por ese camino, que existe crisis porque no se satisfacen las demandas, cuando el sistema, por lógica, tiene que reprimir las que son incompatibles con el mismo.

No se puede confundir el significado de una crisis porque por ese camino se puede dar lugar a todo tipo de conclusiones verdaderamente absurdas. Existe crisis cuando actúan elementos que paralizan la adopción de decisiones, que es, en definitiva, lo que está estructurando la respuesta del sistema político y condicionando si ésta se realiza con respecto a las normas o no. Significa que las propias normas funcionan y se respetan los valores, pero en el caso de las relaciones entre las estructuras éstas se podrían cambiar, como también se pueden cambiar las Leyes Fundamentales. El problema no sobreviene por un supuesto cambio de las normas o de las relaciones entre estructuras, sino por la dimensión de dicho cambio. ¿Hasta dónde se podía efectuar? ¿Cuál era su límite?

Se podría cambiar, por ejemplo, el contenido de la Jefatura del Estado, sin violar las normas, con una reforma en las Leyes Fundamentales, y en el caso de la Jefatura del Estado concretamente la Ley Orgánica del Estado y la Ley de Sucesión, que podría respetar o no los valores y principios del Régimen. Pero si esa reforma cambia el tipo de monarquía, aun respetando el procedimiento y las normas, iría contra los valores: los principios serían claramente violados.

Cuando los objetivos que se pretende plasmar en la realidad política son incompatibles con los principios, se ignoran los principios como vía de resolución (siempre que se tenga la posición de fuerza necesaria) y se respetan las normas si son útiles a los fines perseguidos.

Establecer el tipo de relaciones entre las estructuras a través de la previa aclaración sobre el principio de la «unidad de poder y coordinación de funciones» nos permitirá diferenciar los momentos o estados por los que transcurre el sistema político. En definitiva, si las estructuras



procesan las demandas convirtiéndolas en productos y por lo tanto funcionan y a su vez resuelven los conflictos -sea entre ellas o con la sociedad-, significa la ausencia la crisis. Por el contrario, cuando fracasa alguno de los cometidos surge la crisis y los subsiguientes estados (léase transición, hundimiento, reconsolidación, etc.).

Para concluir este apartado queremos mostrar una selección de aquellas relaciones que son básicas a la hora de analizar los outputs del sistema político español. Para ello, describiremos las relaciones que existían en lo referente a los nombramientos y ceses, a la convocatoria de órganos, a las normas con rango de ley y aquellas especiales que modifiquen el contenido de las propias leyes Fundamentales.

### La Jefatura del Estado (JE) y el Consejo del Reino (CR)

El artículo 7.d de la LOE dice que corresponde al Jefe del Estado «designar y relevar de sus funciones al Presidente del Gobierno, al Presidente de las Cortes, y demás Altos Cargos en la forma prevista por las Leyes». Este tipo de nombramientos siempre se realiza a partir de una terna del Consejo del Reino, sobre la cual el Jefe del Estado elige. Los ceses, salvo que termine el mandato, bien a petición propia o no, también tienen que pasar por el «oído» del CR. En el caso del Presidente de las Cortes, además, a propuesta de la Comisión Permanente de las Cortes aprobada por 2/3 de ellas, o a propuesta del Gobierno. La importancia del CR para estos casos es patente. La relación que se establece entre ambos forma un bucle de retroalimentación. El estado del uno depende del otro. La relación, como en todo bucle, es directa o positiva, cuando ambos están de acuerdo o cooperan, e inversa o negativa si están en desacuerdo o compiten.

### El JE y el Presidente del Gobierno (PG)

Ya hemos visto la relación del JE con el Presidente del Gobierno para su nombramiento o cese. Para nombrar a los ministros, ambos dependen el uno del otro. El Presidente propone y el Jefe del Estado acepta. Para la dirección política mantienen la misma relación. Por lo tanto, existe otro bucle de retroalimentación entre ambos, que puede ser positivo o negativo según estén de acuerdo o en desacuerdo.

### El JE y las Cortes (C)

La relación del Jefe del Estado con las Cortes tiene tres aspectos: uno, referido a los discursos que él mismo puede dirigirlos, para lo cual tiene que estar en consonancia con el Gobierno; y otro, referido a la prórroga de la legislatura, «cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los procuradores». Para esto necesita que se lo pidan el Gobierno o las propias Cortes y lo confirme el Consejo del Reino. Finalmente, puede devolver a las Cortes una ley si está de acuerdo el Consejo del Reino. Los dos últimos aspectos son los más importantes y la relación CR-JE es fundamental. En ellos, el estado de las Cortes depende del estado de la relación JE-CR. Dicho de forma más concreta, los outputs de las Cortes pueden ser satisfechos o

no dependiendo de la relación positiva o negativa entre el JE y el CR. Maticemos esa dependencia. Realmente existen en ambos casos dos cadenas causales complejas de retroalimentación. Una entre las C y el JE, y otra entre el JE y el CR. Esto, en teoría significa que los estados de cada una de esas variables están en dependencia recíproca. Existen dos posibilidades: una, la relación JE-C es negativa y JE-CR positiva; otra, la relación JE-C es positiva y JE-CR es negativa. Sin embargo, el esquema de la decisión en la realidad no presenta esas decisiones por separado. Podemos considerar que la relación JE-C no es tal sino JE/CR-C. Así, si la acción de JE/CR es positiva, la variación inicial, por ejemplo la petición de prórroga, vuelve a las Cortes confirmada. Tanto en el flujo de C-JE/CR como en la acción de respuesta pueden influir variables exógenas («causa grave»).

Un caso, que complica las anteriores relaciones, es la posibilidad de someter leyes a referéndum. También pueden influir variables exógenas («la trascendencia o el interés público»). Además, la propia consulta a la Nación está incorporada en el mecanismo decisorio, pero la variable exógena lo es por no cumplir la condición analítica de los límites.

### EL Gobierno (G) y las Cortes

Una de las principales relaciones tiene por tema los Presupuestos Generales del Estado. El Gobierno los presenta y las Cortes los aprueban, enmiendan o devuelven. Lo mismo ocurre con el resto de materias detalladas en el art. 10 de la Ley constitutiva de las Cortes. Todas ellas precisan del correspondiente informe de comisión, antes de pasar al Pleno. Para las materias enumeradas en el art 10 y 12 se puede legislar mediante decreto-ley si su urgencia es apreciada por el JE y es admitida por una comisión especial, cuya composición está detallada en el art.12.

También hay que tener en cuenta el art. 8 de la LC, donde se deben poner de acuerdo el Presidente de las Cortes y el Gobierno, para el funcionamiento de la cámara legislativa.

En síntesis, todas estas relaciones entre las variables son las que permiten al sistema político producir sus outputs y mantenerse estable en el tiempo o adaptarse para conseguir sus objetivos. Nuestra hipótesis es que no permanece estable, sino que entra en crisis y se adapta durante el período de transición, dando lugar a un sistema democrático.

## **B. LAS VARIABLES EXÓGENAS Y SU INFLUENCIA**

Referirse a las denominadas variables exógenas supone la alusión directa al medio, bien sea intrasocietal o extrasocietal, en el cual se encuentra inmerso el sistema político. Este tipo de variables evoluciona de forma independiente y posee su propio ritmo, distinto al de las variables del sistema político. Pueden influir en el sistema político, en el funcionamiento de las variables internas y sus límites. Lo que no hacen es determinar el comportamiento del sistema político de tal manera que se pueda afirmar que esa influencia imponga la propia dinámica del sistema político. Sí condicionan el margen de funcionamiento de las variables esenciales de forma positiva o negativa, sumándose a los bucles de retroalimentación que definen el comportamiento

dinámico del sistema.

En los momentos anteriores a la muerte de Franco el sistema político funciona dentro de los parámetros de las variables esenciales y no surge una avalancha que indicase que tal sistema fuese a desaparecer. Todos los sujetos, agentes o grupos sociales reconocen que hay que esperar a la muerte del dictador para que las libertades, la autonomía o la revolución, por ejemplo, puedan ser desplegadas. Dicho en otros términos: no se daban las condiciones mínimas para que una guerra o una revolución<sup>161</sup> pusiesen punto final a la andadura del sistema político.

Como en toda elección metodológica hay que determinar cuáles son las variables exógenas para incluirlas en el análisis, tanto por ser pertinentes en sí mismas, como por influir en el comportamiento del sistema político, bien lo hagan en el sentido del cambio o en el de la permanencia. Existen tres componentes externos intrasociales que son fundamentales para el análisis. Son variables que están incluidas en el sistema económico directamente o bien en el sistema social. En primer lugar, los trabajadores, los empresarios y su dinámica interna en relación con la regulación estatal, que crea un comportamiento que, a su vez, influye en el sistema político. Por su parte, desde el sistema social también influye la Iglesia (por su amplia participación en la vida social) junto con aquellos elementos que están fuera del sistema -no se les considera miembros del mismo- y que son los rupturistas y los revolucionarios. A partir de los años 73-75 los revolucionarios serían grupos como ETA, GRAPO, FRAP, los grupúsculos escindidos del PCE, que tiene una ideología marxista-leninista, y los grupos nacionalistas ligados a ETA. El PCE en estos años ya no está en una posición revolucionaria, una vez que ha abrazado el ideal táctico de la «reconciliación nacional»<sup>162</sup>.

---

161 Desde un punto de vista marxista mecanicista se podía entender lo contrario, puesto que a un cambio en la estructura económica y social debe corresponder una transformación superestructural. Es decir, si cambian las clases y sus luchas, cambia también la dominación, el bloque en el poder o la hegemonía. Desde la autonomía relativa de la política o lo político respecto del sistema social tampoco se daban las condiciones, aunque si hacía falta un ajuste (idoneidad) entre las exigencias y las expectativas de la estructura socioeconómica y su satisfacción por el régimen político (Vidal Beneyto, 1981: 117-118)

162 Carrillo explicó en el Curso de la Universidad Complutense de Madrid, sobre «20 años de la Junta Democrática», el 19 de julio de 1994, la política seguida por el Partido Comunista, que da lugar a dicha táctica, en los términos siguientes: «En los años 40, hasta el 49, nosotros hicimos cuanto pudimos para llevarnos por delante el Régimen de Franco. Y, durante años, mantuvimos la resistencia armada en agrupaciones guerrilleras hasta que la experiencia nos enseñó que por ese camino no íbamos a cambiar la situación política en España e íbamos a terminar físicamente con los militantes del partido. Y, en ese momento, y ahora lo prolongo hasta la primera mitad de los años 50, nosotros observamos en este país un fenómeno muy interesante: que los hijos de los vencedores empiezan a pasarse a la izquierda. Y en el año 55, nosotros tenemos ya, en Madrid, una organización estudiantil en la que hay nombres de personalidades notables del franquismo y de la derecha española, que han venido al Partido atraídos por su propio espíritu de revuelta contra un orden que empezaba a no gustarles. Y, en ese momento, hablo del año 55-56, cuando, además, España es admitida en la ONU, el Partido Comunista de España elabora lo que se llamó la Política de Reconciliación Nacional, que partía de un principio, de un principio que nos había costado muchas de esas víctimas a las que ha aludido José Vidal Beneyto. El principio de que las fuerzas de la República, de los residuos de las fuerzas republicanas no eran suficientes para conseguir terminar con el Régimen de Franco y que había que establecer una nueva línea de trincheras, que ya no era la de la guerra, sino la de una nueva situación social y política en la que una parte de los vencedores comenzaban a sentirse frustrados desde ángulos políticos muy diversos, y los hijos de los vencedores comenzaban a venir a la izquierda. En esas condiciones éramos conscientes de que cualquier planteamiento revanchista que hiciéramos era un planteamiento que nos aislaría cada vez más del conjunto de la sociedad española. De ahí vino

En el campo rupturista se va a emprender un proceso de agrupación en esos años, del 73 al 75. Los distintos grupos rupturistas se aglutinarán en torno a la Junta Democrática, la Plataforma Democrática y la Asamblea de Cataluña<sup>163</sup>.

El contexto externo requiere ser analizado desde dos vertientes. La primera se centra en el propio marco económico, con la crisis del petróleo, que influirá internamente por vía del propio sistema económico en el sistema político, como veremos en el apartado siguiente. La segunda se centra en el contexto referido a la política exterior de los países miembros de la Comunidad Económica Europea. Influirá en España a través de las fuerzas de la Iglesia y la oposición.

### 1. Los factores económicos

La economía globalmente considerada es un sistema distinto del sistema político. Tiene sus propios actores, sus reglas de juego, funciona por impulso propio y al margen del sistema político. Lo cual no significa, en modo alguno, afirmar que el sistema político no ejerza su influencia en la economía y pueda ser considerado como suprasistema. Los actores son todos los agentes económicos, como las empresas, los trabajadores o los consumidores. La ventaja que tiene su análisis es que el comportamiento de los actores se puede circunscribir a la consideración de las macromagnitudes, que explican el comportamiento general. Realmente no tratamos el comportamiento individual de los obreros o empresarios o consumidores sino, en términos generales, del factor económico, porque abarca más de una variable.

Tal vez una de las mejores descripciones sobre la situación económica de los años 73-75 la podemos encontrar en el libro dirigido por José Luis García Delgado titulado *Economía española de la transición y la democracia* (1990), que aporta un planteamiento global. Para un análisis complementario se puede recurrir a varios artículos<sup>164</sup>, algunos del profesor Fuentes Quintana, que participó en el proceso de adopción de decisiones sobre materia de política económica en momentos decisivos de la transición.

El punto de partida tiene necesariamente que pivotar sobre la situación de partida del sistema económico, sobre la actividad generada por dicho sistema y los condicionamientos de la misma sobre el sistema político. Siguiendo a García Delgado<sup>165</sup> se puede afirmar que existe un intervencionismo regulador del Estado sobre el conjunto de la actividad económica, traducido en

---

la idea de la reconciliación nacional. Y esa idea la hemos sostenido durante largos años en solitario y creo, sinceramente, a estas alturas que, independientemente de los errores que hayamos cometido, esa idea era justa y esa idea fue la que contribuyó a modificar la situación de este país porque permitió, para empezar, que nos volviéramos a encontrar comunistas y demócratas de izquierda, incluso de izquierda radical, por ejemplo, como el Partido Carlista. Permitted que surgiese dentro del propio Régimen un cierto movimiento de contestación. Y, en definitiva, la solución que ha tenido el problema político en España ha sido una solución de reconciliación nacional. Y a mí no me duelen prendas en decirlo porque, además, estoy profundamente convencido. Las fuerzas que estábamos en una oposición radical al sistema franquista no hubiéramos sido nunca suficientes para poner fin a ese sistema. Nunca.».

163 Son especialmente valiosos para este particular los libros de Santiago Míguez (1990) y Vidal-Beneyto (2007).

164 Véase la orientación bibliográfica de la obra citada de García Delgado (1990: 21 y 34). También Manuel Tuñón de Lara (1992: 187-311).

165 García Delgado (1990: XV-XXVIII); García Delgado y Serrano Sanz (1990: 3-21).

la intervención sobre los tres mercados básicos que aglutinan el conjunto de la economía nacional: bienes y servicios, capitales y trabajo.

El mercado de trabajo estaba fuertemente regulado por normas estrictas, si bien es cierto que se introduce algún grado de flexibilidad a partir del Plan de Estabilización y Liberalización de la economía española puesto en marcha en 1959<sup>166</sup>. Con este Plan se introduce un nuevo marco legislativo en materia laboral que permite una cierta negociación de las partes a través de los convenios colectivos sobre las condiciones laborales, aunque la representación está restringida porque no se puede salir de la representación orgánica configurada por el Régimen y sus valores. Además, las negociaciones siempre estaban subordinadas, al igual que las condiciones de producción, a los fines globales de la Comunidad Nacional que previamente estaban definidos y que se imponen a los elementos de la producción (capital y trabajo), de tal forma que deben someterse a los intereses globales de la comunidad. Aun así, estas negociaciones colectivas sobre las condiciones de trabajo supusieron una ampliación de la libertad de reunión, de asociación y expresión para negociar, lo que origina una discusión interna en el sindicato vertical (Maravall, 1978: 43-75). Sin embargo, debido a la subordinación de la economía a los imperativos impuestos por los fines globales de la comunidad, se hace imprescindible un intervencionismo regulador de esas propias condiciones de trabajo que se manifiesta en la existencia de topes salariales, regulación de jornada laboral, etc. Esto implica que las partes no poseen libertad plena para regular las condiciones laborales. Por añadidura, existe un condicionamiento que procede del elemento católico de carácter social, plasmado en la idea de «justicia social», que no se podía esquivar con facilidad e introducía nuevas restricciones, como la obligación de respetar las fiestas y jornadas de descanso y las coberturas de tipo social.

Si pasamos a analizar la situación del mercado de bienes y servicios, nos hallamos ante una economía autárquica y anacrónica en comparación con las demás economías del mundo occidental, en la cual la máxima consigna era el proteccionismo a ultranza. Con el Plan de Estabilización del 59 se empieza un lento proceso de apertura al exterior. Para ello, las autoridades españolas solicitan el ingreso en el FMI y aceptan someterse a la disciplina del Sistema Monetario Internacional (SMI). Con ese objeto acuerdan una paridad de 60 pesetas por dólar, con una banda de fluctuación del 2 por ciento. Esta apertura económica se ve acompañada de diversos Planes de Desarrollo que logran un período de intenso crecimiento económico. En este sentido se puede señalar que en el período comprendido entre 1964 y 1974 el PIB a precios constantes crece por término medio casi un 6%<sup>167</sup>, situándose por encima de la media de la OCDE.

El crecimiento económico del decenio de los sesenta supuso un incremento considerable de la renta<sup>168</sup> y de la demanda interna<sup>169</sup>, pero estos factores positivos en sí mismos chocarán frontalmente con la regulación de la estructura productiva nacional<sup>170</sup>, que será incapaz de adaptarse a las necesidades de la demanda, lo que inexorablemente condujo a un déficit

---

166 Para un análisis más detallado: (Fuentes Quintana, 1989) y (Biescas, 1985: 55-70).

167 Véase el gráfico 1.

168 Véase los gráficos 2, 2A y 2B.

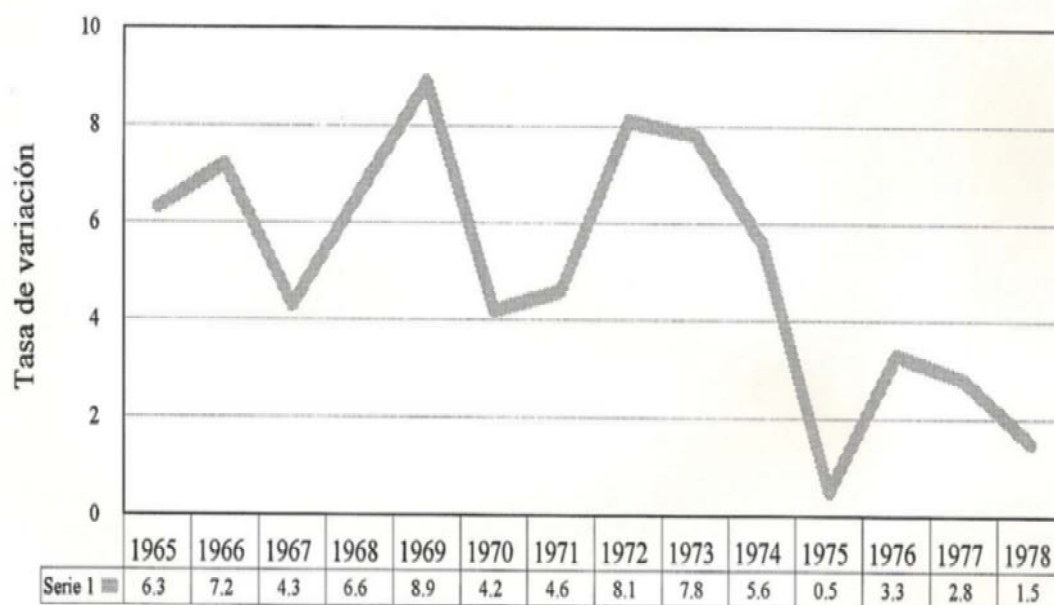
169 Véase el gráfico 3.

170 Véase gráfico 4.

exterior<sup>171</sup>, porque la economía española se veía en la obligación de recurrir al mercado exterior para abastecer las crecientes necesidades de la demanda interna.

**Gráfico 1**

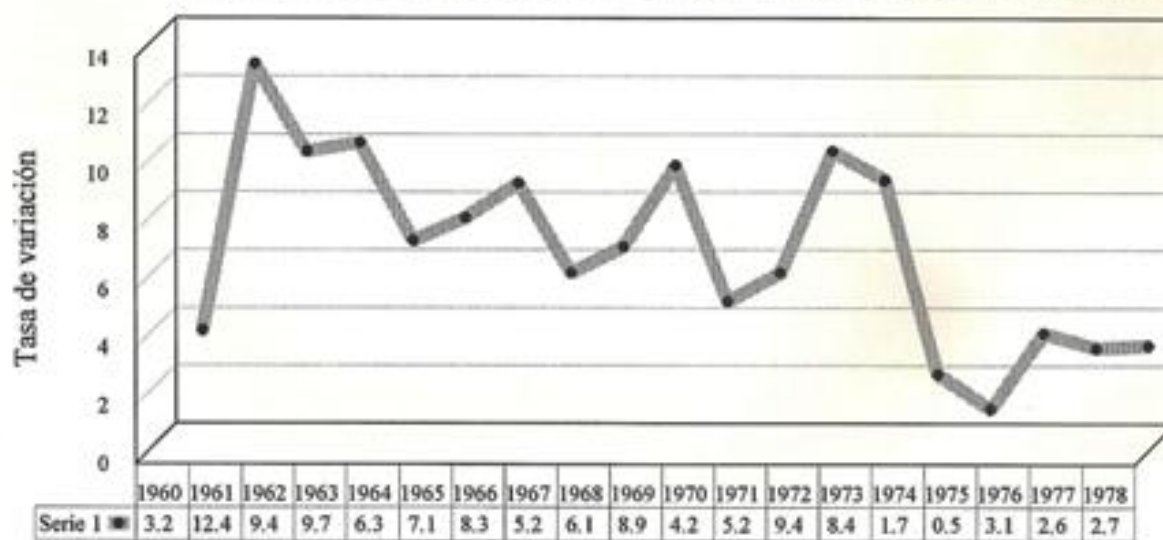
**Evolución del PIB a precios constantes**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Base 1986.

**Gráfico 2**

**Evolución de la Renta Nacional Neta Disponible a precios constantes**



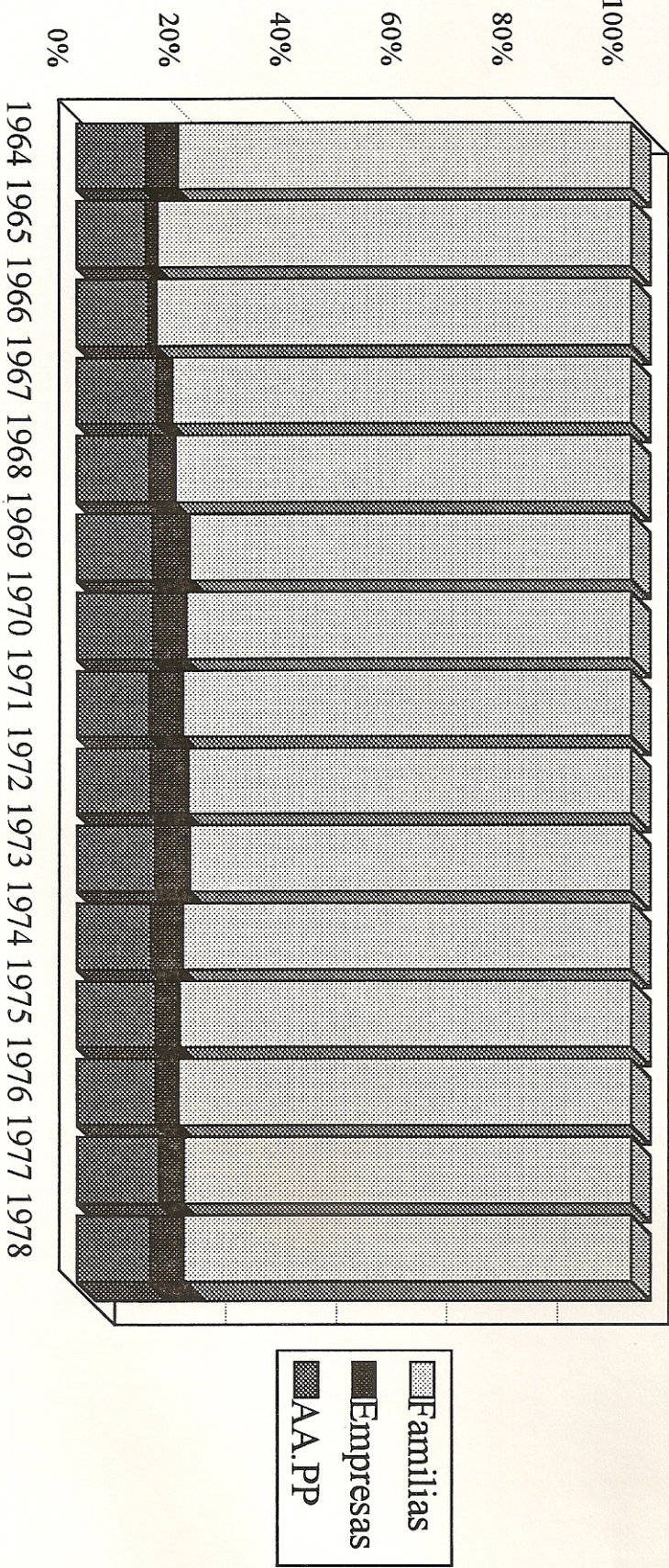
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Base 1980

171 Véase gráfico 5.



Gráfico 2A

Distribución sectorial de la RNND

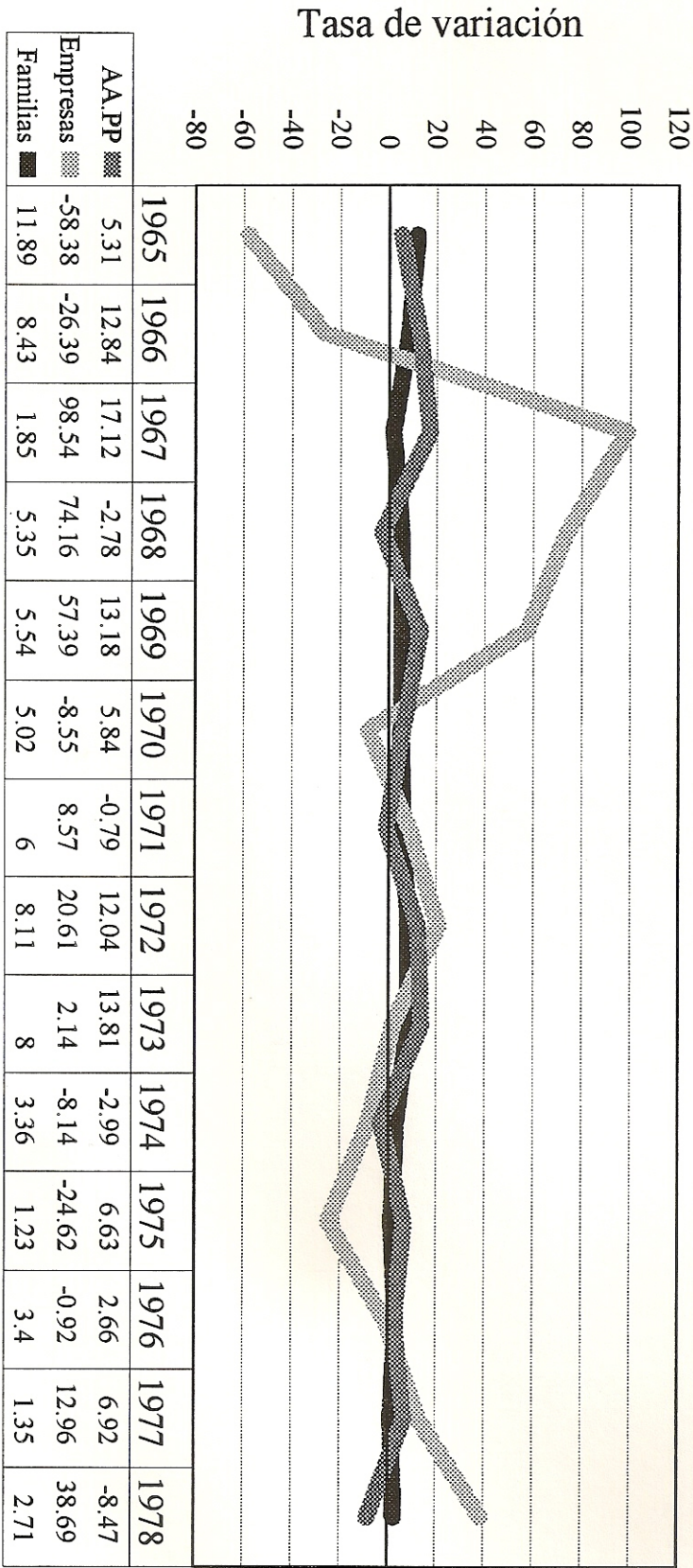


Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda



Gráfico 2B

Evolución sectorial de la RNND

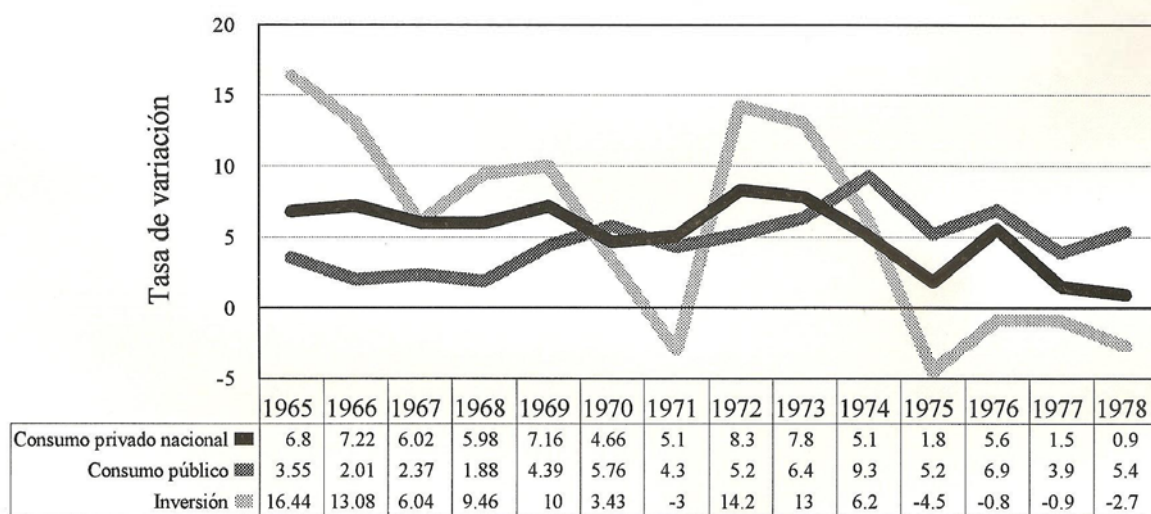


Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda



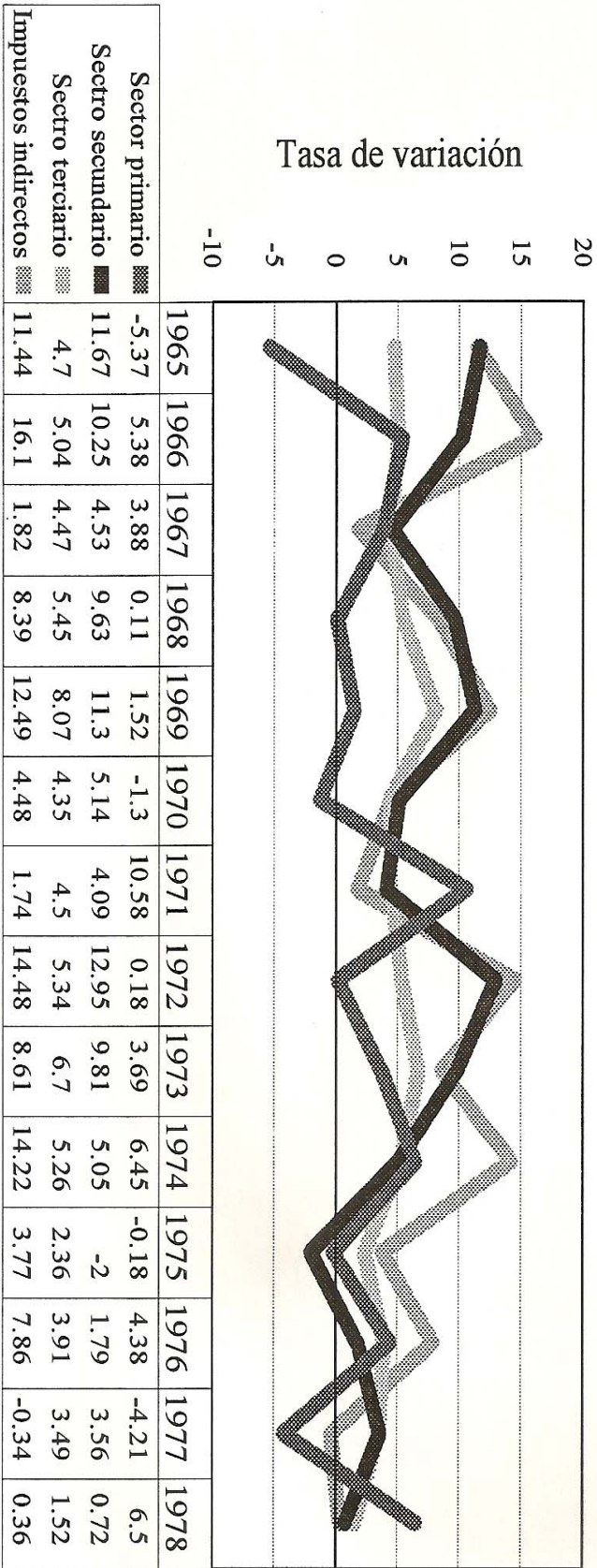
Gráfico 3

## Componentes de la demanda interna a precios constantes



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Base 1986.

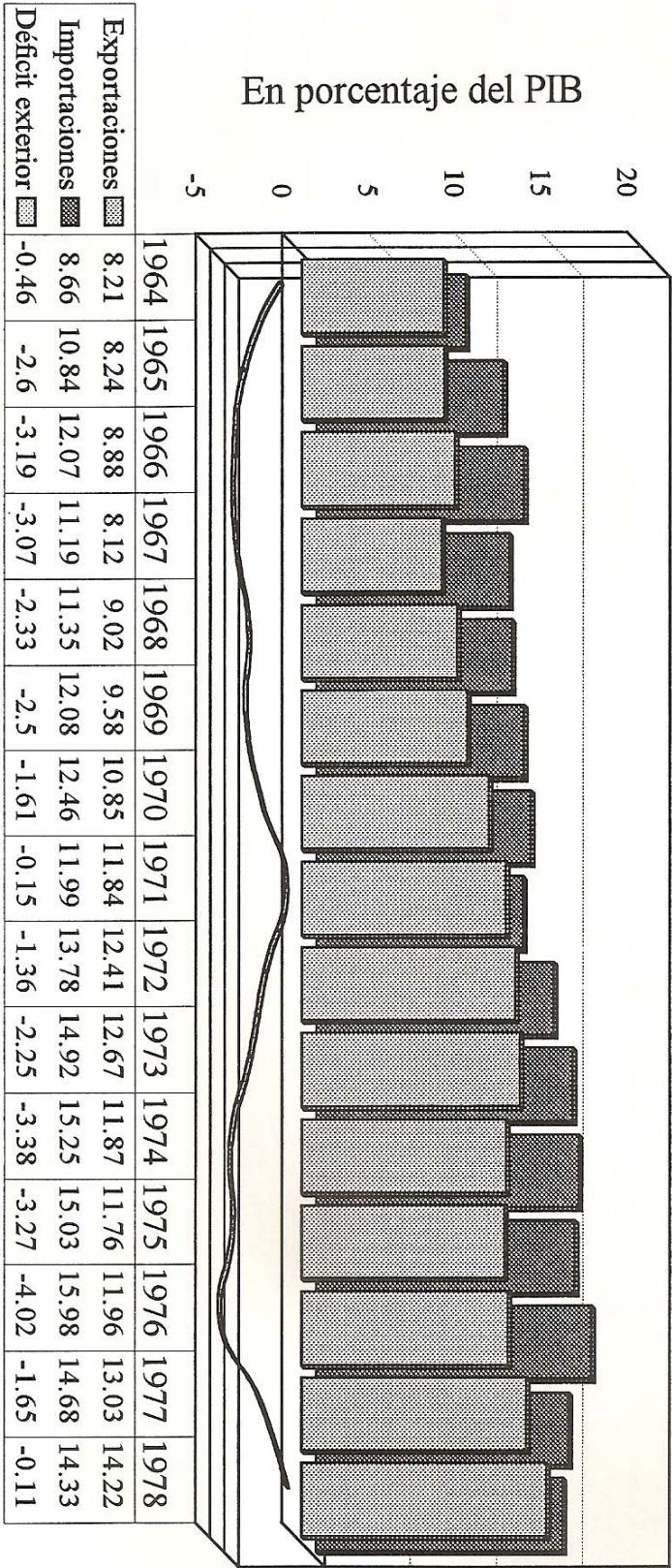
Gráfico 4  
Estructura productiva nacional



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Base 1896.

Gráfico 5

Evolución de la demanda externa y del déficit exterior

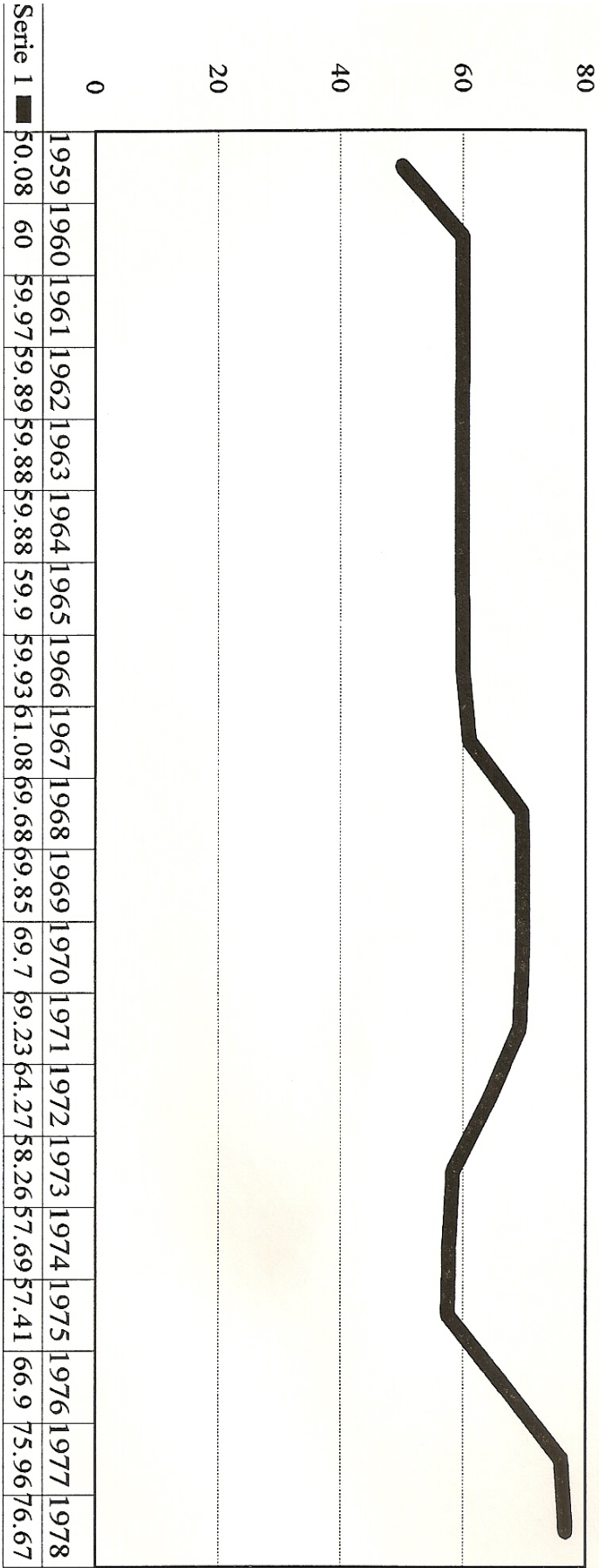


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Base 1986.



Gráfico 6

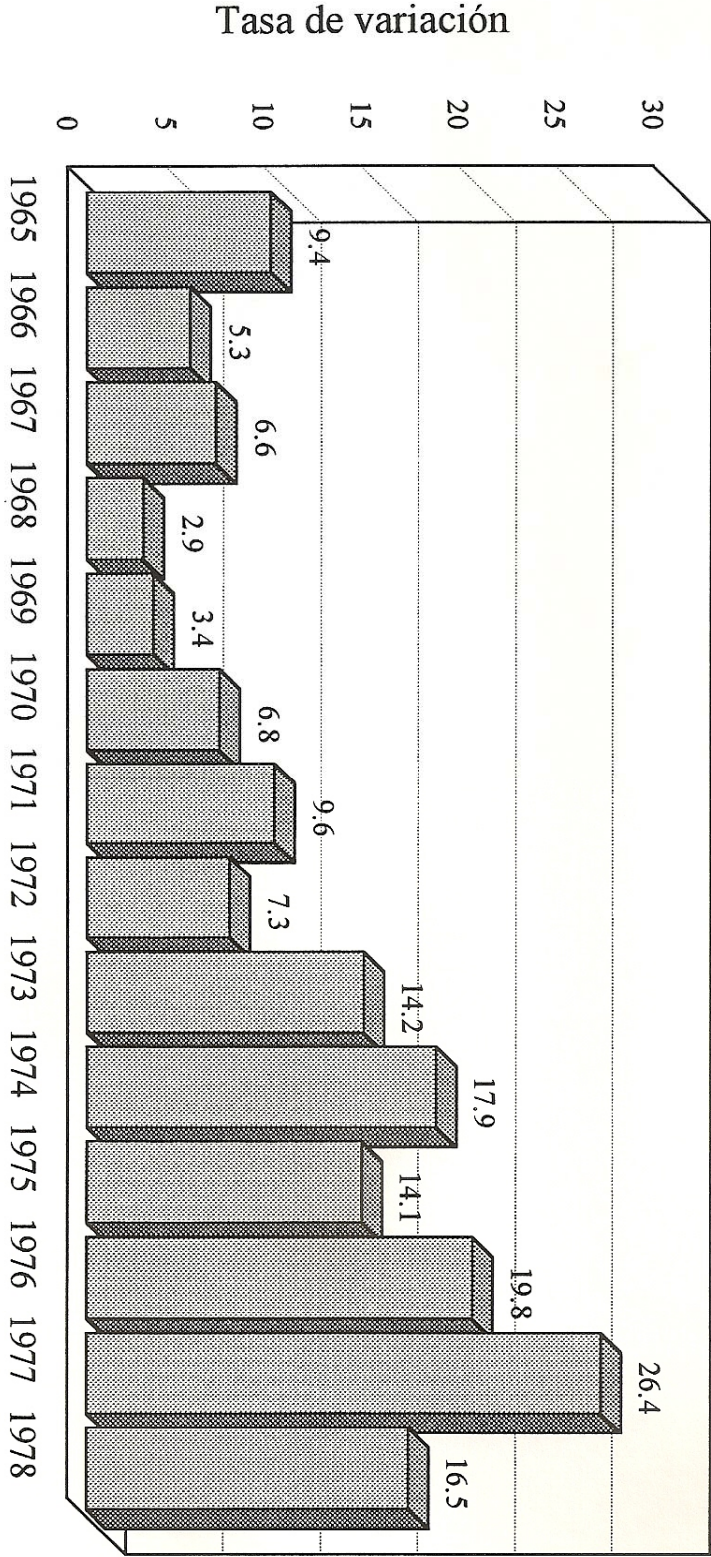
Tipo de cambio Peseta/Dólar USA



Fuente: Banco de España.

Gráfico 7

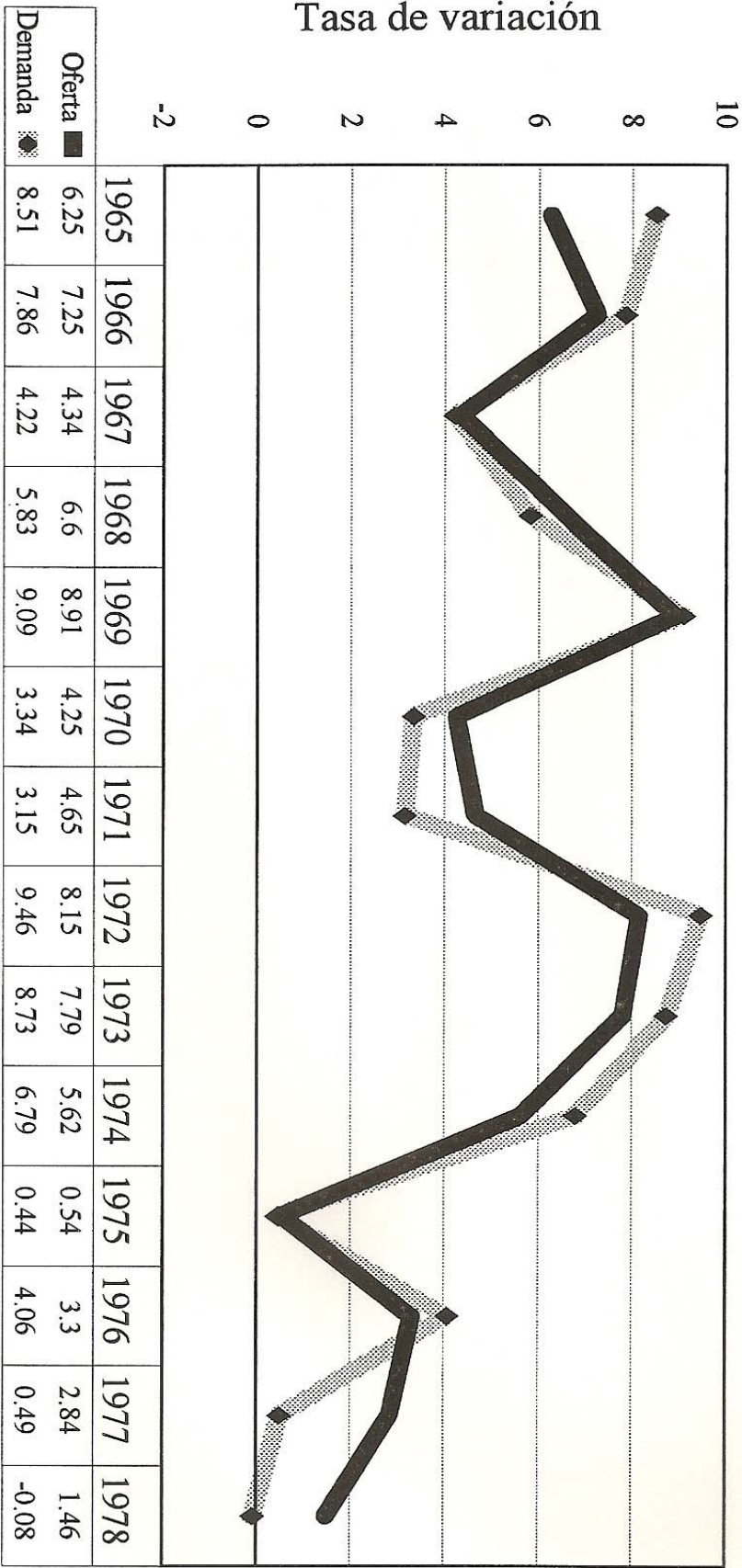
Evolución del IPC



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Base 1992

Gráfico 8

Evolución de la oferta y la demanda nacionales a precios constantes

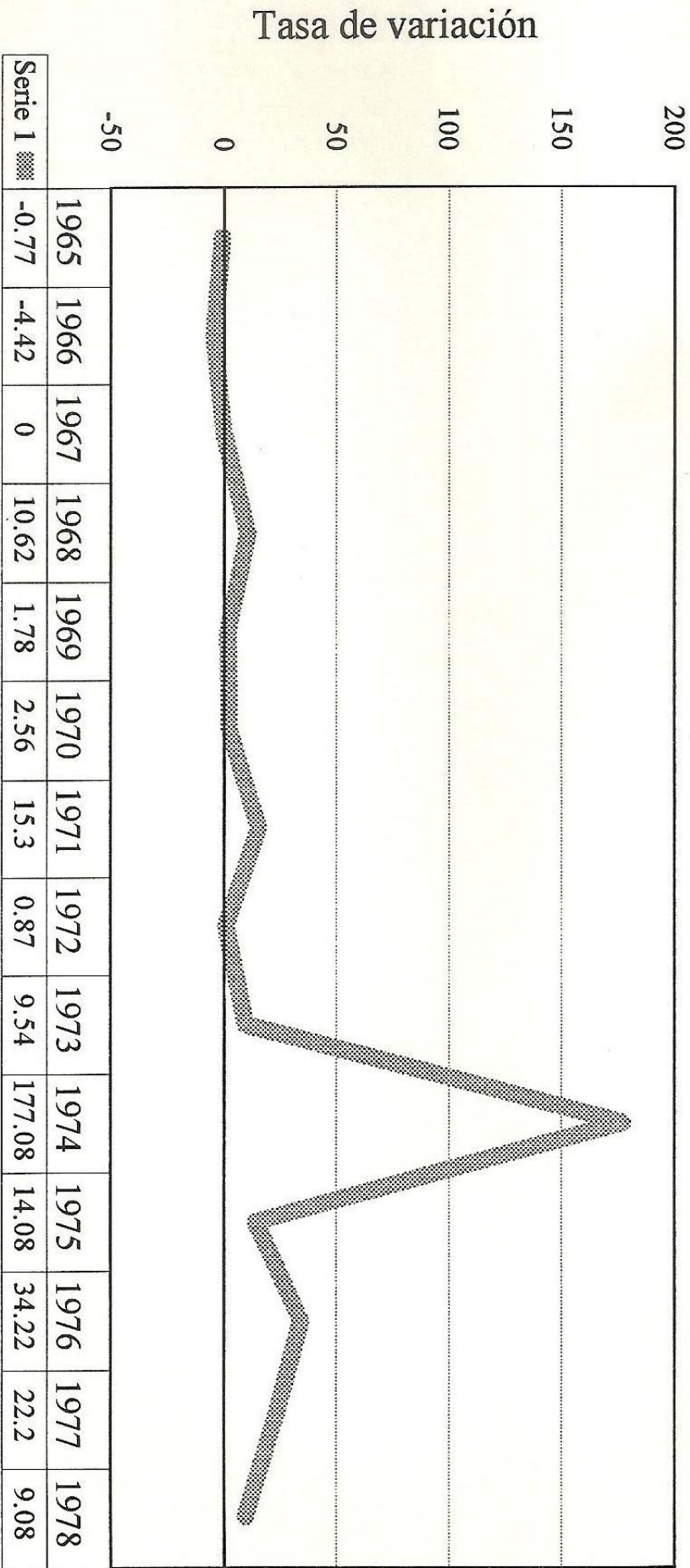


Fuente: Instituto Nacional de estadística. Base 1986



Gráfico 9

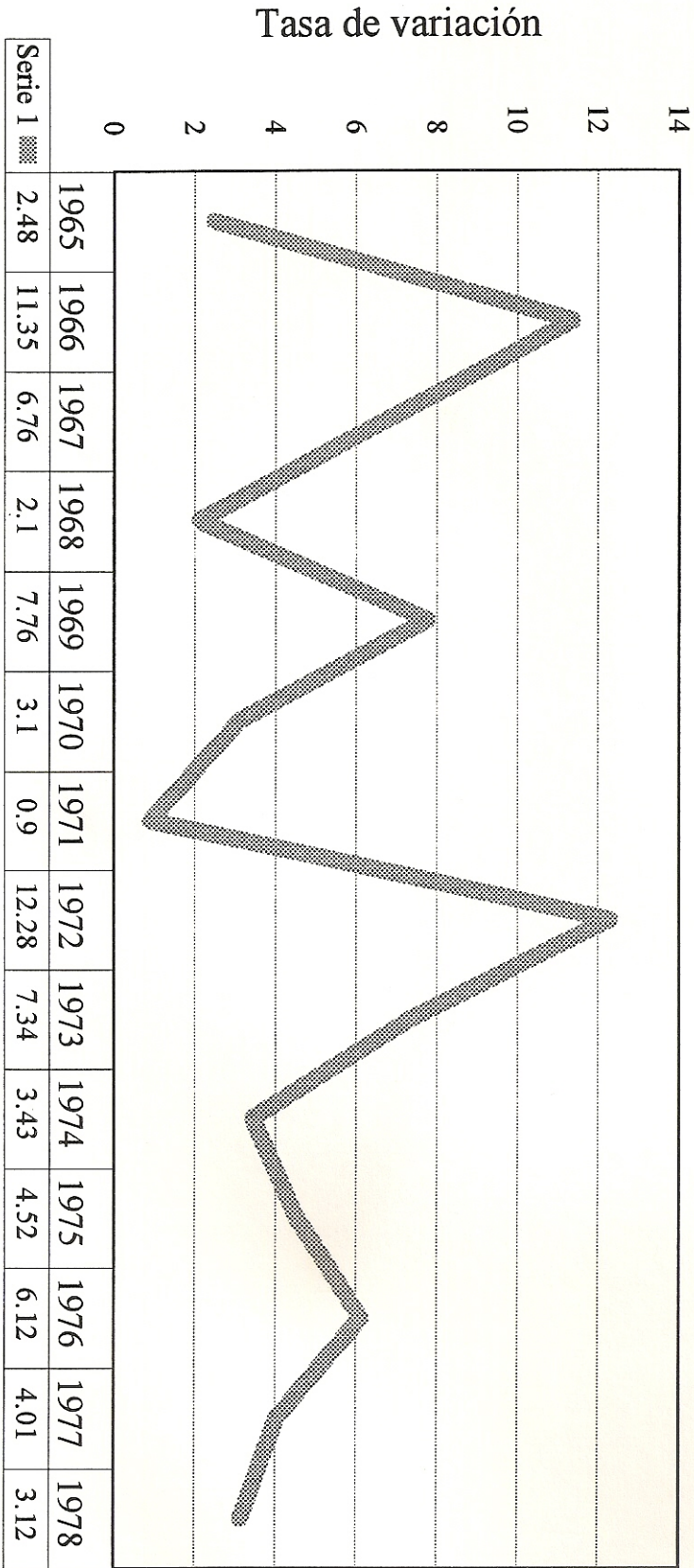
Evolución del índice de valor unitario de las importaciones energéticas



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Base 1980.

Gráfico 10

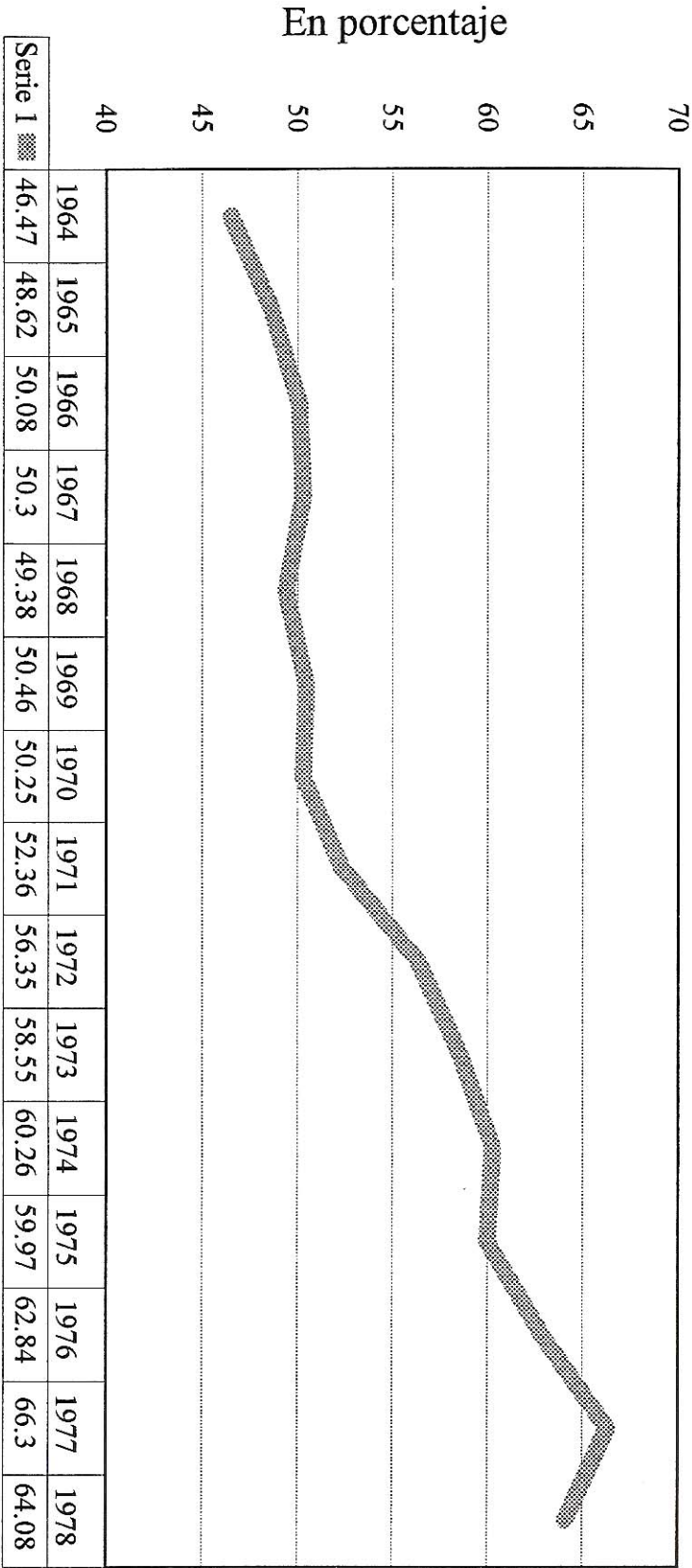
Evolución del coste laboral real por asalariado.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Base 1980.



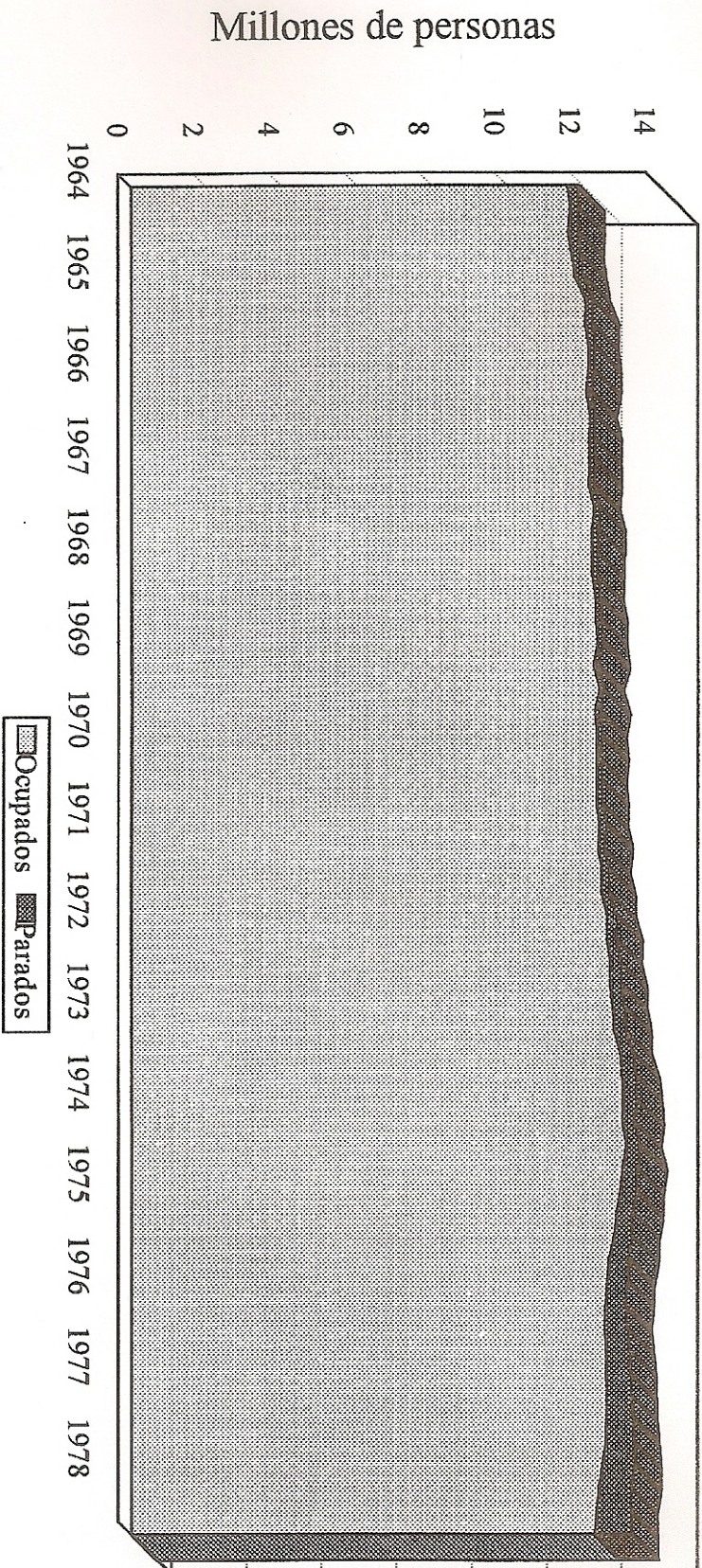
**Gráfico 11**  
**Remuneración de asalariados en el PIB**



Fuente: Ministerio de economía y Hacienda. Base 1980.

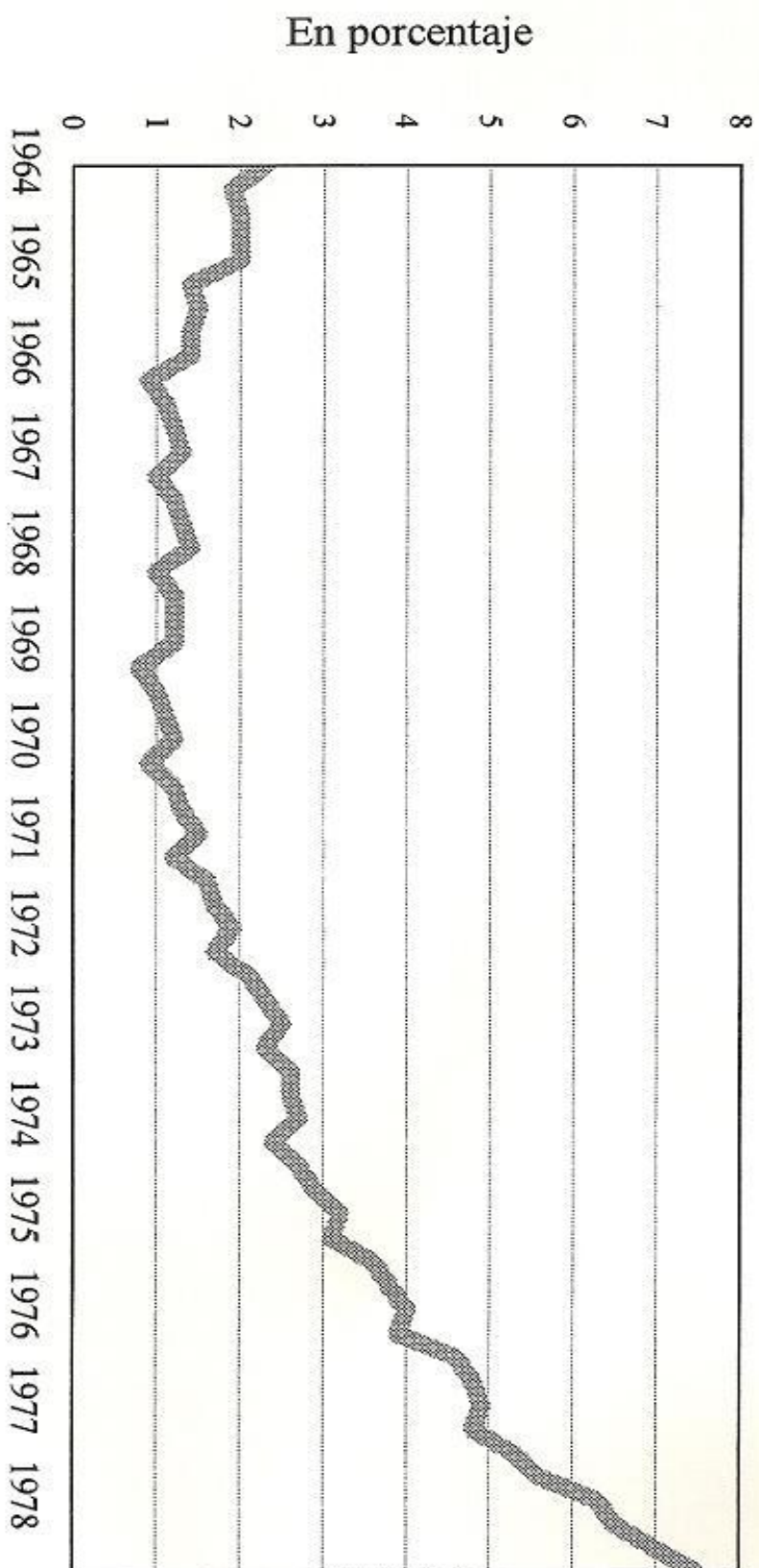
Gráfico 12

Distribución de la población activa



Fuente: Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.



**Gráfico 13****Tasa de paro**

Fuente: Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

El Gobierno recurrió a la devaluación de la peseta en 1967<sup>172</sup> y afloraron las tensiones inflacionistas<sup>173</sup>, debido al exceso de demanda sobre la oferta<sup>174</sup>, que se haría sentir después de ese mismo año.

La situación se agravó con la crisis energética de 1973, pues el incremento del precio del crudo significó un aumento de los costes<sup>175</sup> para los productores, lo que se reflejó en los precios. De esta forma, a la inflación generada por el aumento de la demanda hay que añadirle una inflación por el lado de la oferta, debido al incremento de los costes. Sin embargo, hay que dejar bien claro que el Régimen retrasó la totalidad del ajuste, con lo cual dificultó su supervivencia.

Para finalizar la descripción de los principales mercados durante el período considerado hay que señalar que el mercado de capitales estaba totalmente regulado y cerrado al exterior; dicho de otra forma, el plan de Estabilización y Liberalización no afectó a dicho mercado (Ontiveros, 1990).

Los diversos factores de esta coyuntura influyen de forma determinante sobre el mercado de trabajo cambiando las condiciones de negociación de las partes. Por este motivo conviene detenernos un momento para observar los detalles de ese mercado.

En 1973, según exponen García Delgado y Serrano Sanz, había un 2% de la población activa en paro (1990:6)<sup>176</sup>. Esto no es otra cosa que la existencia del pleno empleo. Su efecto se traslada sobre presiones al alza de los salarios<sup>177</sup> debido a la falta de mano de obra, a pesar de constatarse en ese mismo año una inmigración neta. Los trabajadores españoles en el extranjero comienzan a volver a su tierra natal por las favorables condiciones de empleo y salarios, favorecidas por el clima de bonanza económica de los primeros setenta. Como respuesta a la escasez de trabajadores se comienza a generalizar las horas extras y las mujeres a su vez comienzan a participar en el mercado laboral (Pedreño, 1990). El aumento de los salarios responde únicamente a condicionamientos endógenos del propio sistema económico.

Los intereses de los trabajadores se concentran en conseguir la permanente subida salarial a través de los convenios, aprovechando la situación favorable de los mercados, que no les puede resultar más propicia para sus fines. En este punto los grupos de la oposición contactan con los obreros para ofrecerse a reforzar sus peticiones salariales. De paso, aprovechan para indicar que deben trascender ese estricto marco reivindicativo salarial. El efecto no se hará esperar y surgen nuevas exigencias laborales como mejoras en las condiciones de trabajo, mayor participación en las decisiones empresariales o mantener el poder adquisitivo. Este impulso vindicativo se traduce a la práctica mediante el instrumento de las movilizaciones (Maravall, 1984: 27-29). Pero esta vía estaba al margen de la regulación legal, fuera de las normas del Régimen. No son ya mecanismos de negociación legal sino formas de presión, al margen del sistema político. Las necesidades de los trabajadores no pueden convertirse en demandas y canalizarse dentro del marco de la vigente legalidad y su estructura, la Organización Sindical. El cariz de las peticiones

---

172 Véase gráfico 6.

173 Véase gráfico 7.

174 Véase gráfico 8.

175 Véase gráfico 9.

176 También los gráficos 12 y 13.

177 Véase los gráficos 10 y 11.

desbordan ampliamente los diques estructurales en los que se venía desenvolviendo la negociación laboral. Como es evidente, las peticiones sobre las libertades de reunión, derecho de asociación, manifestación y expresión no son estrictamente laborales y atacan frontalmente la identidad de la comunidad política y los principios del Régimen. De ese contacto exitoso, favorecido por el sistema económico, se aprovecharán los grupos católicos y los que venían operando en clara oposición al Régimen desde la Guerra Civil, como los republicanos de derechas o izquierdas, comunistas o socialistas. Esta era la situación en diciembre de 1973.

Con el impacto de la crisis del petróleo los perfiles de la coyuntura se agravan, al incidir en la propia dinámica interna y dispararse la inflación, lo cual implica nuevas necesidades salariales por parte de los trabajadores para mantener constante su poder adquisitivo. Con esa finalidad se recurre de forma intensiva al instrumento ilegal de las huelgas (Payne, 1987:579). A partir de la primavera de 1974 se conectan las reivindicaciones económicas y los actos ilegales, con un saldo de detenciones y encarcelamientos. Aparece así una espiral de violencia y represión.

Como consecuencia de todo ese panorama la actividad económica empieza a declinar. Los beneficios disminuyen, caen la demanda y las exportaciones y, por el lado de la oferta, aumentan los costes de producción (tanto salariales como energéticos). Para corregir estos desequilibrios era pertinente ejercer una política económica que posibilitase la reducción de los salarios o el incremento de los despedidos. Ambas medidas perseguirían el mantenimiento de la productividad. Sin embargo, ambas eran inviables para las autoridades políticas. Éstas consideraban que la política económica tendría que tener una dirección clara encaminada hacia la congelación salarial, a través del instrumento de un pacto social, suscrito entre empresarios y trabajadores, o bien, que la legislación debía permitir el despido para que los costes de producción no se disparasen y se pudiese mantener la productividad. Sin embargo, la política efectivamente realizada por el Gobierno, con Barrera de Irimo, a la sazón ministro de Hacienda, no actúa en esa doble dirección. Al contrario, incrementa sistemáticamente la conflictividad y las peticiones en contra del Régimen. Los salarios siguen su espiral de aumento, el empleo no disminuye de forma significativa y estas tensiones originadas en el mercado de trabajo se trasladan al mercado de bienes y servicios en forma de una fuerte inflación. El encarecimiento de los bienes hace que repunten las reivindicaciones de nuevos incrementos salariales. De esta forma la conflictividad social con claros perfiles políticos va cobrando una mayor dimensión. Las movilizaciones aparecen por doquier<sup>178</sup>.

Las inquietudes y necesidades generadas por la coyuntura descrita anteriormente son de dos tipos: económicas y políticas. La situación del mercado de trabajo propicia «forzar desde abajo» la legalidad del Régimen. En esta línea, Juan José Toharia afirma la existencia de un comportamiento espontáneo en el sistema social de obreros, estudiantes y profesionales (Toharia, 1972:268-284). Reivindican mejoras salariales, posibilidades de trabajo acordes con su

---

178 (Carr y Fusi, 1977); (Gallego, 2008) (Jáuregui y Vega, 1985); (Maravall, 1978; 1984); (Míguez, 1990); (Payne, 1987); (Preston, 1977); (Toharia, 1972). Estamos en 1974. Sastre (1997) en su análisis cualitativo de las movilizaciones ofrecidas por EL PAÍS a partir de 1976 plantea la escasa movilización de la sociedad en términos políticos al establecer una segmentación tipológica de las movilizaciones. Nosotros planteamos la conexión del sistema económico al político en la coyuntura final del franquismo.

formación y una mayor movilidad y expresión de ideas respectivamente. El problema radica en que estas necesidades y deseos de los individuos no se articulan por los cauces de la legalidad vigente. Pero su ligazón a elementos rupturistas hace imposible que el sistema político pueda adoptar las medidas necesarias para satisfacer las exigencias económicas de esos colectivos sociales. La respuesta del Régimen en esas condiciones no es otra que el recurso a las medidas represivas. Toharia sugiere que el objetivo fundamental al que se subordina cualquier otra consideración es el mantenimiento del orden público, de ahí que deje en un segundo plano la adopción de medidas encaminadas a la resolución de los problemas económicos, que son el verdadero origen de la inestabilidad social. Igualmente destaca Toharia el carácter espontáneo de esta conducta. La gente desde su posición individual, familiar o en su esfera laboral pretende que sus anhelos se conviertan en demandas y tengan posibilidad de ser satisfechas.

Pero el cauce de estas reivindicaciones está al margen de la legalidad. Como el objetivo del Régimen se concentra en el mantenimiento a ultranza del orden público, el comportamiento espontáneo de estos grupos sociales busca llamar la atención sobre sus problemas provocando alteraciones notables en ese aspecto tan querido para el franquismo. La protesta social o económica adquiere por este mecanismo una dimensión netamente política. El gran problema comienza a mostrar su verdadero alcance cuando el Régimen admite esa vía reivindicativa como satisfactoria. Aquí empieza el gran aprendizaje de forzar el orden público para obtener cualquier tipo de reivindicación independientemente de su carácter, y una enseñanza que se manifiesta a través de cauces que dan expresamente la espalda a toda legalidad. Los representantes de la comunidad política quedan fuera del juego real y no pueden a su vez transmitir esos anhelos que observan en la sociedad. El resultado no puede ser otro que un agravamiento de la situación. La presión aumenta sobre el sistema pero éste se puede mantener gracias a que la política represiva aún da sus frutos fraccionando a la oposición en todo el territorio nacional. Pero aún así, los grupos reaccionarán agrupándose dentro de un movimiento unitario para evitar pérdidas en la eficacia de su acción. Surgen la Junta Democrática (1974) y la Plataforma de Convergencia (1975). Una vez que operan estos grandes cauces se observa un giro, donde prima directamente la esfera política sobre la económica, que se traduce en las siguientes peticiones: ampliación de las libertades públicas, amnistía, legalización de partidos políticos, elecciones, restablecimiento de los Estatutos de Autonomía, constitución de un gobierno provisional. En definitiva, un programa de actuación encuadrado en la vía absolutamente rupturista, que sería desechada posteriormente con la creación de la Plataforma de Convergencia (Vidal Beneyto, 2007: 162). A esta situación colaboraban, desde el sistema social, los grupos reformistas y la prensa, favorecidos por la etapa de tolerancia mostrada por Pío Cabanillas en su cargo de ministro de Información y Turismo. La prensa, al dar cobertura a los movimientos reivindicativos ilegales, impulsa a su vez el proceso de unificación de las fuerzas opositoras mientras contribuye de esta forma a la progresiva presión hacia la ilegalidad.

El reverso de la moneda lo ponen los «ultras». Empiezan a operar los grupos denominados como «ultras», con el objetivo de defender al Régimen. Con ellos surgen revistas y publicaciones que ejercen la crítica al Gobierno. La gama de «ultras» es amplia y abarca desde los ex-combatientes a los carlistas (Girón, los grupos denominados como de "ultra-derecha" -

Guerrilleros de Cristo Rey o Fuerza Nueva-). El diario destacado dentro de este abanico político era El Alcázar.

Desde 1974 estos grupos diversos estaban exacerbando las movilizaciones para romper el orden público. El sistema político trata de procesar las reivindicaciones porque en los puestos de autoridad existen personas que pretenden empujar el proceso político y la acción de gobierno hacia esas coordenadas. Aun así la respuesta que le resta al sistema es endurecerse y bloquear las demandas o destituir a quienes desde la responsabilidad de su cargo político han propiciado esas tendencias. Por ejemplo la revista Cuadernos para el Diálogo realizó un número especial sobre la revolución de los claveles en Portugal y se le prohibió la salida a la venta. Sin embargo, al resto de la prensa se le permitió decir cuanto consideraron oportuno. De ahí las palabras de Franco al afirmar que se había realizado una campaña en contra del Régimen y, en efecto, no se hizo ninguna cosa para evitarla. La Comunidad Política sufre una presión para cambiar su cohesión. No obstante, se mantiene durante esa etapa su identidad y cohesión. Pero esa presión opera en el mismo sentido que las acciones de los reformistas. La presión exterior de las movilizaciones refuerza la tendencia que se mantiene cobijada en el propio seno del Régimen y que se observa tanto en las estructuras como en las decisiones adoptadas. Con todo ello, no consiguen quebrar la identidad política ni las estructuras del Régimen, que permanecen en funcionamiento. El efecto de la aplicación de las medidas de orden público retrasaba la consecución de los objetivos de los rupturistas y revolucionarios. Su posición de defensa de las movilizaciones chocaba con una barrera infranqueable. Mas tarde veremos que si quieren alcanzar los objetivos democráticos, no ya revolucionarios, necesitarán cambiar las movilizaciones por la negociación. El enfrentamiento a cara descubierta con las fuerzas del orden público lograba un paulatino desgaste de las posiciones más conservadoras, pero insuficiente para derribar el sistema porque esa movilización dependía en exceso de la coyuntura reivindicativa de los grupos sociales. El único resquicio que se observa está en los roles de autoridad. La alternativa era evidente: o se les destituía, como en el caso de Pío Cabanillas, o dimitían. Con esos hechos se creaba una cierta desafección, pero era muy lógica porque procedía de los propios reformistas. Las sustituciones en tiempos de Arias se suceden, tanto a favor como en contra del régimen. Arias Navarro no poseía una visión política ni un proyecto coherente, como demostró con la bandera de su famoso 12 de febrero. No porque no fuese consecuente su discurso entonces, sino porque Arias se encuentra con la problemática de ser un reformista que tan pronto considera excesiva la reforma se propone frenarla como decide impulsarla y acelera el proceso. De ahí su errática política de nombramientos de cargos de su Gobierno. La reestructuración en febrero de 1975 favoreció al sector aliado de la sucesión, formado por los reformistas. Eliminó así a hombres como Utrera, señaladamente leales al Régimen.

La influencia del sistema económico está conectada a la actividad de la oposición por la

vía del orden público; a la actividad aperturista y reformista, por la vía de forzar la legalidad. En ambos casos se cuestiona el procedimiento legal del régimen para admitir y procesar las demandas. Lo cual supone agrietar el mecanismo por el cual se convierten en demandas las necesidades y deseos de la población en general. El resultado no puede ser más favorable para los intereses políticos de los reformistas y opositores porque de esa forma pueden cuestionar la representación del Régimen. La solución que proponen es sustituir lo orgánico por lo inorgánico. Aunque los aperturistas, al jugar dentro del régimen, dispararán su último cartucho en la defensa del Estatuto de Asociaciones para que la representación sea también inorgánica, cuyos resultados favorables operarán para actuar a favor de la Monarquía y del cumplimiento de las previsiones sucesorias.

## 2. La labor de la Iglesia

Los miembros individuales de la Iglesia desarrollan en estos años una serie de actividades que abarcan desde la formación de asociaciones y movimientos de todo tipo, hasta la participación en manifestaciones, encierros, huelgas y otras formas de exponer su sentido del compromiso con la Dictadura. De cualquier manera, no es esa panorámica más o menos anecdótica o profunda la que aquí nos interesa. Por el contrario, nos parece importante el papel de la Iglesia como organización, o sea de la jerarquía eclesiástica, para introducir demandas en el sistema político imposibles de procesar y en franca quiebra del procedimiento legal. La actuación de la Iglesia no necesita la vía o el mecanismo del orden público, como anteriormente veíamos, aunque lo ampara. Su trabajo es respetado, pacífico y discursivo y se desarrolla bajo la protección que brinda el Concordato a los miembros de la jerarquía de la Iglesia Católica frente a los actos ilegales. Realmente, el Concordato funcionó como una poderosa coraza.

La Iglesia en España, como elemento institucional del sistema social, se había mantenido independiente desde la Guerra Civil. Sus asociaciones funcionaron con absoluta tranquilidad y libertad. A su vez pudo controlar la enseñanza a todos sus niveles. Disfrutó en general de un alto margen de liberalidad ofrecida y mantenida por el Régimen, como hemos apuntado en algunas partes de este capítulo.

Desde el 27 de agosto de 1953 se le había reconocida esa situación tan favorable. En la relación de la Iglesia Católica con el sistema político existían dos elementos fundamentales que podían condicionar la actuación del sistema político: la libertad religiosa y la confesionalidad del Estado. Ambos venían expuestos con claridad en el Concordato. La confesionalidad católica era explícita y las leyes se inspiraban en la doctrina social de la Iglesia proclamada desde la primera encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII. Se protegía el culto y se controlaba la enseñanza por parte de la Iglesia. Se establece una única religión: la católica. En una primera etapa no se toleran las demás, aunque el régimen practicó progresivamente la tolerancia con ellas desde la firma del Concordato. Se le dieron privilegios económicos (fiscales). El Concordato garantizaba la inviolabilidad de los lugares sagrados. Protegía a la jerarquía católica española. No se podía



procesar a ningún obispo sin licencia de la Santa Sede. En el caso de ser un sacerdote tampoco podía procesársele sin autorización de la máxima jerarquía de su Diócesis.

Pero esa realidad configurada a través del Concordato se vio fuertemente influida por la celebración del Concilio Vaticano II. Sus repercusiones fueron muy notables. La Iglesia Católica abrió sus cauces al Ecumenismo y reconoció a las otras Iglesias. Su influjo no pudo ser más directo sobre la situación firmada en el Concordato. Afectaba al significado de la libertad religiosa y por lo tanto a la propia confesionalidad del Estado. A partir del Concilio se discurre de una confesionalidad excluyente a una confesionalidad abierta, como afirma Ruíz Jiménez (Ruíz Jiménez, 1984:15).

Esta nueva realidad obliga a las autoridades españolas, para ser coherentes con el principio de que la legislación se inspirará en la doctrina católica, a realizar una ley -ya mencionada- de 28 de junio de 1967, en la que se reconoce a las demás Iglesias o Confesiones pero se mantiene el carácter privilegiado de la Iglesia Católica. Pero tal modificación va a tener un mayor calado del aparente y afectará a una mayor libertad de opinión, expresión y manifestación, puesto que va unida al reconocimiento de los derechos humanos y se exige que desde el ámbito civil se reconozcan esos derechos plenamente sin restricciones. El problema surge porque el Régimen, no se puede olvidar, tenía unos Principios Fundamentales y se tenía que ajustar a ellos. Por ese motivo la petición de la Iglesia queda limitada en la práctica. Se había modificado el sentido del Concordato parcialmente, lo cual se incorporaba a la legislación. La práctica del Régimen impide que la Iglesia desarrolle su actividad en favor de los derechos humanos de un modo pleno y, a su vez, la jerarquía católica acelera la praxis más acorde con su comprensión del Concilio. El enfrentamiento estaba servido. Algunas diócesis -las de las provincias vascas, Asturias, Barcelona, Granada o Madrid- impulsarán las nuevas ideas a la par que favorecen las nuevas prácticas que llevan incorporadas.

La influencia del Concilio conduce a la mayoría de la jerarquía de la Iglesia Católica Española a una posición en la que pretende reequilibrar su participación en la Guerra Civil en el bando nacional, con la identidad que asumieron tras el “Alzamiento” del 18 de julio del 36. Por un proceso interno de tensa discusión llegan a la idea de que es precisa una reconciliación. Entienden que deben llevar esta idea a la sociedad y extenderla. Consideran preciso reconocer que la libertad no podía tener cortapisas en los principios del Régimen. Este nuevo proceso de la Iglesia comienza en 1971 con una Asamblea de obispos y sacerdotes. En ella propugnan el reconocimiento de las libertades, los derechos humanos y la objeción de conciencia, decantándose en términos económicos por una mayor igualación de las rentas. Junto a estas propuestas también señalan la necesidad de una ruptura legal al defender la amnistía. Habían dado un paso decisivo, corolario de la reconciliación, pero iban mucho más allá del indulto. No se fundamenta en modo alguno en el derecho de petición (contenido en las Leyes Fundamentales) sino en una «amnistía general para los exiliados, los presos y los sancionados por hechos de intencionalidad política o de objeción de conciencia (se entiende que la intencionalidad política viene por el ejercicio ilícito de los derechos de asociación, reunión y expresión)» (Ruíz Jiménez, 1984:226).

La amnistía supone, como todos saben, la destrucción de los antecedentes penales. Al

realizar esa operación, naturalmente desaparecía el pasado y quedaba de esa forma sellada la reconciliación propuesta. No llegan a aprobar, en aquella Asamblea, la petición de amnistía porque no lograron los dos tercios. Pero de cualquier manera no sólo era altamente significativo, sino que reflejaba un estado de ánimo y una posición mayoritaria a su favor.

El intento no es baldío y da sus frutos tan sólo tres años después. A finales de 1974 se le hace llegar al cardenal Tarancón, ya investido como nuevo Presidente de la Conferencia Episcopal, para que a su vez la traslade al Caudillo, una petición avalada con 150.000 firmas conseguidas por «Justicia y Paz» junto con Ruíz Jiménez. El cardenal Tarancón no ha dejado ninguna respuesta sobre la posición del Jefe del Estado a la demanda recibida. Lo que sí se conoce es que en vida de Franco no se pasó de la idea del indulto a la amnistía, aunque está latente y las asociaciones católicas en su práctica se mueven dentro de la órbita reformista inspirada en la reconciliación. La mayoría de la jerarquía y los fieles están atacando al régimen en sus cimientos, pero el sistema político no puede procesar por alterar el orden público a los jerarcas protegidos por la coraza que representa el Concordato. Las huelgas en Asturias daban la posibilidad a Díaz Merchán de no autorizar la entrada de la fuerza pública en los recintos religiosos. No se podía conseguir la autorización del Papa para procesar a Díaz Merchán. Pero se podían dar situaciones diferentes respecto a las decisiones de los Gobernadores Civiles siempre que se encontrasen con un obispo (pro-régimen) que estuviese de acuerdo en autorizar el procesamiento, para el caso de sus subordinados en el ámbito de sus diócesis.

Existen documentos de la Iglesia Católica Española que operan y profundizan en el sentido aprobado por el Concilio Vaticano II y que suponen la antorcha de la jerarquía eclesiástica para los propios obispos, los sacerdotes y las asociaciones de seglares:

- El documento de Libertad Religiosa en 1968.
- La declaración de Libertad Sindical el 25 de julio de 1968.
- Un comunicado sobre la pobreza en 1970.
- Comunicado de la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes en junio de 1971.
- Documento sobre el Apostolado Seglar de 1972.
- Documento sobre las relaciones Iglesia-Comunidad Política (23-enero-1973).
- Carta colectiva sobre la Reconciliación en abril de 1975.

La presión de la Iglesia es un mecanismo exterior al sistema político que utiliza el canal externo del Vaticano y una relación externa de Estado a Estado es la que da cobertura y eficacia a esa presión. Naturalmente, como ya hemos indicado, se utiliza con esos fines el Concordato. Será un instrumento poderoso, como pudo observarse en el caso de monseñor Añoveros, quien, igual que Merchán, defendía en su ámbito el reconocimiento de los derechos del pueblo vasco. En definitiva, la presión iba encaminada a romper la comunidad política y su identidad, bajo el manto protector sin posible respuesta legal del Concordato. Una situación tan desfavorable para el Régimen sólo se explica por el profundo sentido católico de Franco. Por eso no se llevó a efecto una denuncia del Concordato, con su ruptura inmediata. La espada se plegó a la cruz. Franco se postergó a Trento, como dijo Girón no sin una dosis poderosa de sentido del humor

(Girón, 1994: 190-192).

La Iglesia también ejerce una poderosa influencia en contra de los Principios del régimen puesto que choca frontalmente con el elemento orgánico al defender las libertades. Puede crear la demanda católica, transmitida por sus órganos rectores a Franco, pero añadía la vía directa de los sacerdotes respecto al Régimen. Pasaron a cuestionar directamente los orígenes del Régimen. Pasaron a admitir los principios del Régimen con una notable peculiaridad, no reconocían todos los principios. Sólo aquellos que encajasen dentro del Concilio Vaticano II.

Una vez muerto Franco la demanda realizada por la Iglesia sobre la Amnistía sí será canalizada por el sistema político. La petición surge a plena luz en la homilía del Cardenal Tarancón en la Iglesia de los Jerónimos de Madrid. El momento, el escenario y la expectación se aúnan para que la petición del cardenal alcance la resonancia que precisaba la solemnidad del acto. Cinco días después del discurso de coronación del Rey, la homilía de Tarancón, al culminar la petición sobre la reconciliación nacional, vendría en apoyo de los objetivos marcados por el Monarca. La Iglesia Española apoyaba de tal forma el nacimiento del nuevo régimen. La Iglesia Católica, implicada en el nacimiento del régimen anterior, venía por la vía de su arrepentimiento a implicarse otra vez directamente. Sería por aquello del viejo dicho de que un clavo quita a otro clavo.

### CAPÍTULO III

#### LA CRISIS DE LA MONARQUÍA LIMITADA CON PARTIDO ÚNICO

«Los que por medios semejantes llegan a ser príncipes no adquieren su principado sin trabajo, pero le conservan fácilmente; y las dificultades que ellos experimentan al adquirirle dimanan en parte de las nuevas leyes y modos que les es indispensable introducir para fundar su Estado y su seguridad. Debe notarse bien que no hay otra cosa más difícil de manejar, ni cuyo acierto sea más dudoso, ni se haga con más peligro, que el obrar como jefe para introducir nuevos estatutos. Tiene el introductor por enemigos activísimos a cuantos sacaron provecho de los antiguos estatutos, mientras que los que pudieran sacar el suyo de los nuevos no los defienden más que con tibieza. Semejante tibieza proviene en parte de que ellos temen a sus adversarios que se aprovecharon de las antiguas leyes, y en parte de la poca confianza que los hombres tienen en la bondad de las cosas nuevas hasta que se haya hecho una sólida experiencia de ellas. Resulta de esto que siempre que los que son enemigos suyos hallan una ocasión de rebelarse contra ellas lo hacen por espíritu de partido; no las defienden los otros entonces más que tibiamente, de modo que pelagra el príncipe con ellas.

(...) Los príncipes de esta especie experimentan, sin embargo, sumas dificultades en su conducta, todos sus pasos van acompañados de peligros y les es necesario el valor para superarlos. Pero cuando han triunfado de ellos, y que empiezan a ser respetados, como han subyugado entonces a los hombres que tenían envidia a su calidad de príncipe, se quedan poderosos, seguros, reverenciados y dichosos.» MAQUIAVELO (1513) (1978: 32-3-4).

El fallecimiento del Jefe del Estado, Francisco Franco Bahamonde, a las «cinco horas y veinticinco minutos» según consta en el parte facultativo del Doctor Vicente Pozuelo Escudero, incluido en el «Acta Notarial del fallecimiento» dada «en el Palacio del Pardo, el día 20 de noviembre de 1975», a «las once horas treinta minutos» por el Ministro de Justicia y Notario Mayor del Reino, José María Sánchez-Ventura y Pascual (López Rodó, 1993: 468-469), es un acontecimiento que puede analizarse desde dos perspectivas distintas. Para unos,

los situados en el bando perdedor de la guerra, cierra una etapa<sup>179</sup>; para otros, los ganadores y herederos de su labor, abre otra, como así lo manifestó el monarca en su discurso ante las Cortes el 22 de noviembre de 1975, después de tomar posesión de la Jefatura del Estado y en oposición al continuismo de la ceremonia (Cortés-Cabanillas, 1978:18)<sup>180</sup>. Tal como estaba previsto en la Ley de Sucesión<sup>181</sup> se trataba de que el nombrado por Franco como sucesor a título de Rey<sup>182</sup> asumiera la Jefatura del Estado. La normalidad del proceso fue absoluta<sup>183</sup>. Los mecanismos sucesorios funcionaron con completa precisión, sobre todo, teniendo en cuenta el hecho «anormal» de que un dictador se muera. El Consejo de Regencia<sup>184</sup> se hace cargo

---

179 Al respecto se pueden aducir dos testimonios. Santiago Carrillo recuerda que «todo el mundo sentía que se entraba en el fin de una época» (1993: 613). José Antonio González Casanova, sin sentir nada, sino constatando fríamente el hecho decía: «La muerte de Francisco Franco cierra sin duda -se quiera o no- toda una era política» (1986:15).

180 El presidente del Consejo de Regencia después de proclamar a don Juan Carlos de Borbón y Borbón rey de España «añade un párrafo no previsto» en la fórmula protocolaria del juramento: «Señores procuradores, señores consejeros, desde la emoción en el recuerdo a Franco, ¡Viva el rey! ¡Viva España!». Los vivas son coreados por todos los presentes, satisfechos por haber unido Valcárcel la trilogía Franco-Rey-España, cuando en el reloj del salón de sesiones se marcan las doce y treinta y siete minutos». (Cabellos, 1984b: 196). Versión complementaria a ésta, de la cual se hace eco Charles Powell, la dan Javier Figuero y Luis Herrero en su libro *La muerte de Franco jamás contada* (1985: 136-137). Su versión es que no añade un párrafo, sino que suprime dos palabras del comentado (... recuerdo a Franco, nueva era: ¡Viva el...!). El resultado es un reforzamiento del «carácter continuista del acto» (Powell, 1991: 120). Manuel Fraga también estará de acuerdo en que comienza una «nueva etapa política» a partir de la jura del Rey (1987: 17). Alfonso Osorio nos dirá que «cuando don Juan Carlos juró como rey de España, pocos lo sabían entonces, empezó otra época» (1980: 46) (2000: 41).

181 El artículo 7º de la LS estipulaba: «Cuando, vacante la Jefatura del Estado, fuese llamado a suceder en ella el designado según el artículo anterior, el Consejo de Regencia asumirá los poderes en su nombre y convocará conjuntamente a las Cortes y al Consejo del Reino para recibirle el juramento prescrito en la presente Ley y proclamarle Rey o Regente»(www.cervantesvirtual.com)

182 «Designado por Ley de 22 de julio de 1969, Sucesor, a título de Rey, en la Jefatura del Estado el Príncipe Don Juan Carlos de Borbón» (*Leyes de Prerrogativa de 1972*) (www.cervantesvirtual.com).

183 «Los españoles se recluyen en sus casas y hay menos gente en las calles, aunque en Madrid unos cuantos cientos de personas rodean el centro hospitalario de La Paz para poder observar la salida del cadáver. En la calma hay quien está preocupado y quien -sobre todo quienes sufrieron la persecución del franquismo- en su intimidad casera brinda con champán. Pero no hay alteraciones en la calle» (Cabellos, 1984: 178).

184 El Consejo de Regencia era instituido por la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1946. Su cometido estaba previsto para los casos de vacante de la Jefatura del Estado, hubiese sido designado sucesor o no. En el caso de vacante por muerte o incapacidad sin sucesor, el Consejo debería convocar en el plazo de tres días a los miembros del Gobierno y del Consejo del Reino para decidir por mayoría de 2/3 de los presentes, que supusieran como mínimo la mayoría absoluta, la persona de estirpe regia que debería ser propuesta a las Cortes a título de Rey (artículo 8.I.). La cuestión había quedado resuelta por Franco en el Pleno de las Cortes del 22 de julio de 1969, que utilizando el artículo 6 de la Ley de Sucesión y considerando que «A la hora de decidir sobre tan importante materia, considero que no debo exponer a la Nación a los azares y dilaciones que entraña la aplicación de la fórmula supletoria establecida en el artículo 8º de la Ley, consciente de mi responsabilidad ante Dios y ante la Historia. Así, pues, valorando con toda objetividad las condiciones que concurren en la persona del Príncipe Don Juan Carlos de Borbón y Borbón, que, perteneciendo a la dinastía que reinó en España durante varios siglos, ha dado claras muestras de lealtad a los principios e instituciones del Régimen, se halla estrechamente vinculado a los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, en los cuales forjó su carácter, y al correr de los últimos veinte años ha sido perfectamente preparado para la alta misión a que podía ser llamado y que, por otra parte, reúne las condiciones que determina el artículo 11 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, he decidido proponerle a la Patria como mi sucesor. Esta designación se halla en todo conforme con el carácter de

interinamente de la Jefatura del Estado, según el artículo tercero de la Ley de Sucesión. Antes de las exequias y en pleno luto oficial<sup>185</sup>, mientras «que decenas de miles de personas continúan desfilando por la capilla ardiente instalada en el palacio de Oriente, para rendir el último homenaje al Caudillo» (Oneto, 1975, VII) el Consejo de Regencia en función de sus atribuciones adopta las siguientes medidas: promover al empleo de Capitán General de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire a Su Alteza Real el Príncipe de España<sup>186</sup>, restablecer el Registro del Estado Civil de la Familia Real de España<sup>187</sup> y convocar conjuntamente al Pleno de las Cortes Españolas y al Consejo del Reino para celebrar la sesión extraordinaria el día 22 de noviembre de 1975, en la que recibirán el juramento y proclamarán Rey a Su Alteza Real el Príncipe de España<sup>188</sup>. El día 22 de noviembre juraba Don Juan Carlos y era proclamado Rey ante el Pleno de las Cortes y del Consejo del Reino. Como todos los juramentos prescritos en el régimen, se realizaba sobre el libro de los Evangelios y el sucesor tenía que jurar<sup>189</sup> las Leyes Fundamentales y la lealtad a los Principios que informaban el Movimiento Nacional<sup>190</sup>.

---

nuestra tradición, gloriosamente representada en los bravos luchadores que durante un siglo se mantuvieron firmes contra la decadencia liberal y frente a la disolución de nuestra Patria por obra del marxismo; asegura la unidad y la permanencia de los Principios del Movimiento Nacional, está en todo conforme con las normas y previsiones de nuestras leyes y en su persona confluyen las dos ramas que en su día determinaron las pugnas sucesorias del siglo pasado» (López Rodó, 1978: 369-70). El Consejo de Regencia estaba compuesto, según la Ley de Sucesión, «por el Presidente de las Cortes, el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad Consejero del Reino y el Capitán General o, en su defecto, el Teniente General, en activo y de mayor antigüedad de los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire y por este mismo orden» (LS, art.º). Las personas, a las que se refiere el artículo tercero, eran Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Nebreda, Monseñor Pedro Cantero Cuadrado, Arzobispo de Zaragoza, y el Teniente General del Ejército del Aire Ángel Salas Larrazábal. Su función consistía, en relación con la sucesión, en convocar conjuntamente a las Cortes y al Consejo del reino «para recibirle el juramento prescrito en la presente Ley y proclamarle Rey» (LS, art.7).

185 "A primeras horas de la mañana (del día 20 de noviembre de 1975) también se reúne el Gobierno en Consejo de Ministros para aprobar un decreto por el que se organizan los actos fúnebres y se decreta un mes de luto oficial. El decreto, firmado por Rodríguez de Valcárcel y Arias Navarro, se publica en una edición extraordinaria del «Boletín Oficial del Estado». En este texto se ordena también que «los organismos oficiales y las empresas concederán a su personal las horas de permiso retribuido necesarias para acudir a las exequias y honras fúnebres que se celebren». Se establece también un paréntesis en el luto para el día 22, hasta las catorce horas, «con motivo de celebrarse el acto de juramento y proclamación del Rey» (Cabellos, 1984: 178-179).

186 Decreto-Ley 16/1975, de 20 de noviembre. BOE, número 279, de 20 de noviembre.

187 Decreto-Ley 17/1975, de 20 de noviembre. BOE, número 279, de 20 de noviembre.

188 Decreto 2938/1975, de 20 de noviembre. BOE, número 279, de 20 de noviembre.

189 El sentido del juramento se ha desvelado con posterioridad:

“Vilallonga: «Sé que Vuestra Majestad estaba muy molesto por tener que jurar ante las Cortes el mantenimiento de los principios del Movimiento.»

El Rey: «Sí, porque sabía que incluso si juraba mantenerlos, los principios del franquismo no podían seguir vigentes, pues ello equivalía a admitir que el régimen precedente seguía en su lugar. Pero Torcuato, sin perder la calma, me decía: "Vuestra Alteza no debe preocuparse. Jurad los principios del Movimiento, que más tarde los iremos cambiando legalmente uno tras otro". Su frase favorita era: "Hay que ir de la ley a la ley". Y así fue como se hizo. Finalmente, todo el mundo, incluso los más encarnizados defensores del régimen franquista, comprendieron que, muerto Franco, las cosas no podían seguir como estaban.»” (Vilallonga, 1993: 98).

190 Según el artículo 9º de la Ley de Sucesión y el artículo 4º de la Ley de 22 de julio de 1969.

Aquí no necesitamos detenernos en la narración de los hechos, que ya están descritos en las memorias, crónicas y análisis que se han realizado<sup>191</sup>.

Nos interesan sólo aquellos aspectos que son metodológicamente significativos para el análisis sistémico. En este capítulo se viene a demostrar que el sistema político entra en una etapa de crisis. Se trata de exponer en qué consiste esa crisis, cuándo comienza y termina, qué tipo de factores la provocan, cómo se desarrolla y cuáles son sus consecuencias.

Antes de penetrar en la materia objeto de estas páginas podemos responder sucintamente a cada una de las preguntas. Así, la crisis consiste en un conflicto por objetivos; comienza con el discurso del Rey al asumir la Jefatura del Estado y termina cuando sobreviene el cambio de Gobierno en julio de 1976; los factores que la provocan se resumen en la falta de apoyo a una estructura del régimen político, la Jefatura del Estado; su desarrollo transcurre en el intento de obtener ese imprescindible apoyo de los elementos del sistema político y de otros sistemas sociales; la consecuencia es la solución de la crisis mediante destrucción parcial de la comunidad política y el paso al estado de transición.

## A. SUCESIÓN Y CAMBIO DE OBJETIVOS

Hay que comenzar con la constatación de lo obvio: la muerte de Franco. Y además tenemos que reconocer que la transmisión de poderes fue ordenada, realizada con tranquilidad y en ausencia de hechos excepcionales, gracias al «Plan Lucero» (Jáuregui et al., 1985: 385) u «operación Lucero» (Vizcaíno Casas, 1993: 193) y al miedo<sup>192</sup>. Carrillo alude en sus memorias a la situación de gran silencio que preludia el final de una época y que y le «dejaba pese a todo un sabor agridulce: no habíamos sido capaces de impedir que Franco muriese en la jefatura del Estado» (1993: 614).

Los comunistas, los socialistas, la Plataforma Democrática, la Junta Democrática, todos entendían que aquella transmisión de poderes no resolvía las dificultades por las que atravesaba España. Tampoco confiaban en Don Juan Carlos<sup>193</sup> y el mismo sucesor recuerda

---

191 (López Rodó, 1993:117 y ss.); (Vizcaíno Casas, 1993:189 y ss); (Powell, 1991: 120 y ss); (Preston, 1994: 958 y ss); (Payne, 1987: 643 y ss).

192 La operación Lucero denotaba en el comportamiento de los actores de la oposición sus peculiaridades personales. Así, Sánchez Montero prefirió que lo detuviesen; Jaime Ballesteros, salir para París y desaparecer de la circulación; Gregorio Morán sacó una edición de cien mil ejemplares de *Mundo Obrero*; en cuanto a los demás, se puede resumir la situación con las palabras de Jáuregui y Vega: «El periodista llevaba horas intentando hablar con alguno de sus contactos en la oposición. Nadie. Parecía que se los hubiese tragado la tierra» (1985: 384).

193 Testimonios de que así eran las creencias y los pensamientos: «En la oposición democrática, cuando menos en los hombres de ella con quienes yo había conversado hasta entonces, no existía ninguna confianza en el príncipe e incluso se tenía una idea muy negativa de su coeficiente intelectual. Seguíamos buscando la bisagra que facilitara el paso de la dictadura a la democracia ignorando que ya se encontraba

que tenía sus dudas cuando «Franco empezó a agonizar»<sup>194</sup>.

Corresponde precisar en este momento, antes de seguir adelante, lo que supone la sucesión en la Jefatura del Estado y las consecuencias que de ello se desprenden para una interpretación del cambio político. Con tal motivo, nada mejor que recurrir al análisis de dos especialistas: Antonio Hernández Gil (1988) y Ramón Cotarelo García (1992).

Para Hernández Gil la transmisión de poderes ha sido entendida como una trinidad:

- Es un hecho «preconfigurado»: «El cambio operado en España aparece histórica y políticamente enlazado con un cambio previo preconfigurado como sucesión en la Jefatura del Estado según las siete Leyes fundamentales»(1988: 101) que «vino determinado por la muerte de D. Francisco Franco Bahamonde el 20 de noviembre de 1975»(1988: 102);
- Es un «factor desencadenante»: «el cambio previo en la Jefatura del Estado intervino como factor desencadenante del que se presenta luego como cambio político propiamente dicho. Jurídicamente, aquél no se integra en éste porque se enmarcan en legalidades distintas y, sobre todo, en diferentes interpretaciones de la realidad»(1988: 103);
- Es una «sucesión derivativa o constitutiva»: «lo cierto es que la sucesión preconfigurada no tenía el significado pleno de la sucesión traslativa (la sucesión es traslativa cuando no existe diferencia alguna entre la posición jurídica del causante y la del sucesor), sino el más limitado de la derivativa o constitutiva (en la llamada sucesión constitutiva... la posición jurídica del sucesor procede de la que corresponde al causante, si bien no hay identificación o identidad) (1988: 102).

Ramón Cotarelo, por otro lado, que ha propuesto «un proyecto interpretativo de los procesos de transición -llamado de «los tres consensos», obtenido por inducción del caso español y de los países del este y centro de Europa» (1992: 10-11). El proceso divide en seis etapas, de las cuales la primera es la que queremos traer a colación para el caso que nos ocupa

---

en el lugar adecuado y que la había colocado quien menos se podía pensar: el mismo Franco» (Carrillo, 1993: 613), (Jáuregui y Vega, 1985: 385).

194 «No me faltaba información. Me faltaban *ciertas* informaciones. Sabía que Franco había decidido hacer de mí el rey de España, pero no sabía cómo iba a reaccionar el país a esta decisión del General. Porque, vamos a ver, ¿cuántos monárquicos había en aquella época, José Luis? Muy pocos, seamos sinceros. Así que había que ser realistas. Incluso la "operación retorno" de la Monarquía decidida por Franco no dejaba de ser peligrosa. ¿Cómo iba a reaccionar la izquierda? ¿Cuál sería la actitud del Partido Comunista? La gente no sabía nada. (...) Yo ya me había dado cuenta de que, si bien la aceptación de la Monarquía no iba a presentar problemas en el campo y en las ciudades pequeñas, a medida que se subía en la escala social apenas se disimulaban las reticencias. Sabía, eso sí, que los militares iban a aceptarme, porque yo había sido designado por Franco y las decisiones de Franco en el Ejército no se discutían.» (Vilallonga, 1993: 84). Magnífico resumen de la falta de apoyo: difuso (monárquicos) y específico (campo, ejército).



y está enmarcada por la «existencia de un elemento desencadenante, que configura una crisis de régimen» (1992:11). Aunque el elemento desencadenante puede adquirir multiplicidad de formas, las «causas de alteración del equilibrio» pueden ser endógenas y exógenas. Para Ramón Cotarelo, en el caso español «sería, por lo tanto, casi un juego de niños identificar: 1. en la muerte del general Franco el factor endógeno esencial de la crisis» (1992: 16).

Como en ambos casos se trabaja con la herramienta de las causas, es posible concluir que la muerte es la causa del cambio o de la crisis, según uno u otro autor<sup>195</sup>. Es obvio que la causa no proviene de una invasión. Pero este es el problema, pues la causalidad mecánica, que es la que aplican los autores citados, como máximo opera con el «precipitante» de MacIver, que sólo puede ser exterior, tal y como nos lo muestra Walter Buckley (1982: 24-26), con lo cual no coincide con la causalidad sistémica.

Si hay que entender lo que expresa Hernández Gil, se seguiría que el curso preestablecido de los acontecimientos fue alterado por la muerte de Franco. ¿Cómo es posible, si, por el contrario, los cauces sucesorios funcionan a la perfección? Hernández Gil aplica mecánicamente sus conocimientos civilistas y el resultado es que nos encontramos con una sucesión debida a la muerte de Franco, que modifica la identidad entre el causante y el sucesor. Con lo cual tenemos que la no identificación es la causa del cambio político posterior. El hecho de la sucesión en la Jefatura del Estado no desencadena nada, no es una fuerza, factor o condición capaz de modificar el curso preestablecido de los hechos, que se encuentra en las Leyes Fundamentales o en el testamento de los civilistas.

¿Dónde está el factor desencadenante? En la muerte, desde luego que no. ¿En las Leyes Fundamentales? Tampoco. Y ¿cómo es posible la existencia de dos legalidades? Está claro que el «cambio previo» (sucesión) no se integra en el «cambio propiamente dicho». Entonces, ¿qué tiene que ver la sucesión traslativa con esa otra sucesión, que sería el cambio propiamente dicho? Si no se integra, no sería una sucesión. Y, entonces, ¿qué causa el «cambio propiamente dicho»? ¿Una usurpación? ¿Una apropiación indebida? Parece que tampoco. Más bien es una «diferente interpretación de la realidad». Y, ¿cuál es la causa de la misma? Misterio de los misterios. No: la causa está en los «criterios» del Rey y su proyección sobre el país: «Mas es claro que sólo cuando el Rey Don Juan Carlos pudo proyectar sobre el

195 El sociólogo Rafael López Pintor, que ha sido jefe del Departamento Técnico del Instituto de la Opinión Pública y director general del Centro de Investigaciones Sociológicas, ha formulado una tesis para explicar la transición *-el parto* de un régimen (1982: 49)- que se aproxima al enfoque de Maravall y Santamaría (1989) e incluye la perspectiva del precipitante, con el mismo defecto que venimos señalando y, que conviene citar para el preceptivo contraste con la nuestra. Dice Pintor: «Mi tesis principal es la siguiente: Que la forma en que tiene lugar la transición (legalista, gradual, no simbólicamente violenta) está tanto en función de la dinámica interna de los sectores dirigentes del franquismo como de las presiones externas sobre dichos sectores. Pero que la conjunción de ambos factores sólo precipita el cambio de régimen en presencia de dos catalizadores sin los que este tipo de transición difícilmente se entiende: La muerte natural de Franco y el papel de un Rey, que había sido designado por Franco y contaba con la lealtad de las Fuerzas Armadas» (1982:52).

país sus criterios acerca de la convivencia y el entendimiento entre los españoles, se puso en marcha este importante proceso histórico» (Hernández Gil, 1988: 103). Esa claridad es la que nos sitúa en el buen camino de la causalidad sistémica, aunque, como puede apreciarse, para Hernández Gil es un hecho de su experiencia, que no requiere razonamiento alguno y que no se deriva de su esquema sobre la sucesión.

Respecto al modelo de los «tres consensos», la muerte de Franco no conduce al cambio, sino a la crisis del régimen. Es el «factor endógeno esencial» que altera el equilibrio, es decir, el estado actual del régimen. Pues se presupone que, bien sea el régimen o el sistema, siempre opera de forma compatible con su propia conservación y la muerte del Jefe del Estado no opera en tal sentido, es decir, no es un precipitante que abre el régimen político porque las previsiones sucesorias funcionaron de forma impecable y cambian el contenido de la misma jefatura, reduciéndolo. Pero si, además, es un factor causal endógeno, ¿por qué la sustitución en la Jefatura del Estado iba a alterar el equilibrio? ¿Es que el monarca no deseaba continuar con el estado actual del régimen? Y, si esos deseos eran ciertos, el sólo no podía desencadenar nada porque era un rol dentro de una de las estructuras del régimen. Existían otras estructuras y otros actores. Falta desarrollar la idea de equilibrio en relación con la retroalimentación y la endocausalidad para explicar el surgimiento del estado de crisis, que es lo que pretendemos en este capítulo.

Continuando con nuestra hilo argumental, la transmisión de poderes se realiza de forma ordenada pero existe un hecho importante (ya apuntado en el capítulo II) respecto a los poderes que asume el nuevo Jefe del Estado, según las disposiciones transitorias de la LOE y en relación con la Ley de Sucesión, y que afectaba a la calificación del régimen político español<sup>196</sup>. Don Juan Carlos deja de tener los poderes extraordinarios del Caudillo derivados de las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939 y las prerrogativas de los artículos 6 y 13 de la Ley de Sucesión<sup>197</sup>. Don Juan Carlos tendría así una capacidad de

---

196 La sucesión aparece como un factor secundario al concatenar las acciones del y sobre el régimen político, pues se presupone una identidad en términos del régimen, que, entendemos, no es tal en cuanto a las normas del mismo que configuran las relaciones entre las estructuras de autoridad y los roles incardinados en ellas, comenzando por la propia Jefatura del Estado. Esta situación, sin embargo, no modifica la calificación global del régimen, a nuestros efectos, como autoritario o, en su caso, del sistema. Seguimos estando en presencia de un sistema autoritario, pues sus normas y valores lo demuestran. Si afectaría a la clasificación del régimen por lo que se refiere al ejercicio del poder, puesto que se pasa de una dictadura constituyente y de desarrollo (Fernández-Carvajal, 1969) a una monarquía limitada (Herrero de Miñón, 1972).

197 Las prerrogativas extraordinarias que pierde el nuevo Jefe del Estado son: la posibilidad de hacer Leyes por sí mismo; la unión en su persona de los tres cargos de jefe del Estado, Presidente del Gobierno y Jefe nacional del Movimiento; y el derecho de proponer a las Cortes su sucesor, revocarlo o excluir a determinadas personas reales de la sucesión (Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado). Don Juan Carlos no tiene esta situación en mente cuando señala que «en aquellos momentos, acuérdate, José Luis, yo podía hacerlo todo y decirlo todo. Todavía no teníamos Constitución y yo había heredado todos los poderes de Franco, que eran inmensos» (Vilallonga, 1993: 230).

intervención política condicionada, en los estrictos términos legales, por el Consejo del Reino, las Cortes y su propio Gobierno. Esta variación en las competencias de la Jefatura del Estado implica que la dirección política del Gobierno y las directrices sobre la legislación están mediatizadas por esas estructuras<sup>198</sup>. No dispone de libertad plena de movimientos y deja de ser el árbitro político de la situación. Esto no significa que no pueda desempeñar las funciones que la propia Ley Orgánica le atribuye, por ejemplo, en cuanto a la resolución de conflictos (ver capítulo II, Factores del Régimen). Significa que no puede ser árbitro político como lo era Franco<sup>199</sup>, porque no puede aglutinar bajo su personal autoridad a los distintos grupos

---

198 En este caso, la interpretación jurídica del principio monárquico formulada, en su versión más tajante, por Herrero de Miñón, en cuanto al ejercicio del poder, lo único que refuerza es nuestra apreciación de las interrelaciones sistémicas entre las estructuras de autoridad del régimen político. Para este particular es ilustrativo citar al propio Herrero, en su libro *El principio monárquico* (1972): «la consagración formal del principio monárquico no impide ni es contradicha por la organización del ejercicio del poder a través de controles, procedimientos y competencias tasadas» (20); «Ciertamente la previa elaboración y aprobación del proyecto por parte de las Cortes supone someter la voluntad del legislador, que la sanción expresa de modo exclusivo, a la aquiescencia previa de aquéllas. El rey no podrá sancionar lo que previamente las Cortes no hayan elaborado y aprobado, de modo que el legislador sólo puede querer aquello a lo que las Cortes han dado su previo asentimiento, sin que haya de quererlo necesariamente según prevé el artículo 17 LC.» (35); «Los ministros, tanto individualmente como en Consejo, y el presidente del Gobierno a su frente, son auxiliares de la magistratura real, auxiliares que el rey puede sustituir, pero de los que constitucionalmente no puede prescindir. Esto es, para gobernar el jefe del Estado necesita un ministerio, pero solo como instrumento --principalísimo-- de preparación, decisión y aplicación de su gobierno» (77); «De acuerdo con las normas constitucionales, el rey no puede ejercer sus competencias sin el refrendo ministerial, pero en virtud de su subordinación jerárquica al rey, los ministros están obligados a prestar dicho refrendo cuando el monarca los requiera para ello. (...) este deber de obediencia no puede llegar hasta refrendar actos constitutivos de delito o, simplemente, antijurídicos. (...) el ministro, en desacuerdo con la política del jefe del estado, puede dimitir (80) (...) Pero no es menos cierto que, de acuerdo a la Ley Orgánica del Estado, el cese sólo se produce una vez aceptada la dimisión por el monarca (a propuesta del jefe del Gobierno si es un ministro y previo dictamen del Consejo del Reino si es el presidente del Gobierno)» (81); «En aquellos supuestos en que el acto del rey requiere una previa propuesta del Consejo del Reino --por ejemplo, para la designación del presidente del Gobierno-- o un dictamen favorable del mismo --por ejemplo, para ejercer el derecho de veto legislativo--, el alcance del refrendo no puede ser distinto. También aquí se limita a constatar el cumplimiento formal de un trámite legal, aunque en este caso la legalidad consiste en la presentación de una terna que limita la decisión real o la obtención de un dictamen favorable que la condiciona» (83).

199 Un punto de vista parecido sostenía José Jiménez Blanco en *Informaciones Políticas* el 8 de noviembre de 1975: «El Príncipe hereda la titularidad de la jefatura del Estado, pero no el consenso de hecho con que se ha acatado la manera específica con que Franco planteaba los problemas nacionales. A partir de su desaparición no es esperable razonablemente que no se someta a una fuerte discusión todas esas cosas (derecho de asociación, de organización sindical, de representatividad de los gobernantes, de relaciones con Europa, de libertades públicas, de lealtades carismáticas, de singularidades regionales, y de muchas cosas más), aunque no sea más que porque las "familias" del Régimen tienen respuestas propias y diferentes ante esos problemas, y tratarán de hacerlas prevalecer, pero sin que exista ya el árbitro indiscutido que ha sido Franco para esas "familias"» (1978:16). Desde otro punto de vista podemos vislumbrar el cambio de papeles y porqué el rey ya no puede ser árbitro como Franco: «Pero si el cesarismo expresa siempre la solución «arbitral», confiada a una gran personalidad, de una situación histórico-política caracterizada por un equilibrio de fuerzas con una perspectiva catastrófica, no siempre tiene el mismo significado histórico. Puede haber un cesarismo progresivo y una regresivo, y el significado exacto de toda forma de cesarismo sólo puede reconstruirse, en última instancia, a base de la historia concreta, no de un esquema sociológico» (Gramsci, 1977: 139). No estábamos en el equilibrio catastrófico y, caso de pensar que sí, la salida es un cesarismo progresista (porque ya partíamos de uno regresivo) y no un régimen representativo.

estratégicos del sistema, al igual que sucedía en la etapa final del franquismo, cuando el Generalísimo tuvo que tomar una determinación frente a los aperturistas y reformistas para acabar estando a favor de los «duros». Ese acto preludia la pérdida de esa capacidad por el nuevo monarca. Con los poderes extraordinarios siempre podría haber un cambio en las Leyes Fundamentales hecho por su puño y letra, pero como no ostentaba los poderes extraordinarios de Franco, no podía cambiar radicalmente el sistema. Sólo le resta entrar en el juego político y apoyar las tendencias que le son favorables. Pero, ¿hacia qué fines y objetivos podrían ser favorables?

Podemos aprovechar una de las posibles respuestas para determinar el sentido analítico de nuestra pregunta. Una respuesta parece clara (Garcés, 1996-1999: 34-36): los objetivos serán favorables a la potencia imperial porque Franco ejecuta a medias el programa (nombrar un presidente de Gobierno) diseñado por el Departamento de Estado y la muerte de Carrero Blanco es una oportunidad para ajustar completamente la hoja de ruta imperial (que asegure la pacífica entronización de Juan Carlos). Aunque Carrero aseguraba la integración subordinada al capitalismo y a la OTAN, no era un Presidente que facilitaría la entronización de manera pacífica y su muerte sirve para alejar del gobierno a todos los hombres del almirante y despejar el camino hacia una monarquía más próxima al prototipo auspiciado por la potencia imperial. De tal forma que “los acontecimientos posteriores han seguido, *grosso modo*, el diseño trazado”. Esta pintura a grandes rasgos precisa de cierto pulimento o análisis de la situación concreta. Si Carrero desaparece, ¿quién será el Presidente? ¿Cualquier otro Presidente aseguraría la pacífica entronización y garantizaría que la integración orbital del satélite siguiera su trayectoria? Pero los intereses también están en el Monarca y los demás miembros del sistema y tienen que coincidir o ser una cooperación beneficiosa para que se opere una hegemonía de una clase o fracción en el bloque de poder. Y este elemento necesita el análisis concreto de la coyuntura concreta, que en términos sistémicos se refiere a los apoyos y la dinámica de los mismos y coincide con la posición de Poulantzas sobre “la supremacía de los factores internos sobre los factores externos (1975, 1976: 37)”. Estos elementos no pueden ser respondidos sin bajar de nivel y observar cómo se van dando las condiciones o cómo los actores deciden y pueden implementar o ejecutar sus decisiones con los apoyos que tienen.

Por lo tanto, para continuar nuestro análisis se requiere que identifiquemos dentro del propio sistema, quién está en posición de fijar los objetivos en su peculiar idioma y quien puede ejecutarlos si tiene los apoyos suficientes para hacerlo.

El hecho relevante para distinguir el camino a recorrer está en el discurso pronunciado en las Cortes, al tomar posesión de la Jefatura del Estado, el día 22 de noviembre de 1975. Y, ¿qué elementos aparecen en dicho discurso?

## 1. El primer mensaje de la Corona

En el primer discurso del nuevo Jefe del Estado se contiene, más o menos explícitamente, la idea hacia la que pretende caminar el propio monarca<sup>200</sup>. Se recogen las intenciones y los objetivos del Rey, algunos de los cuales fueron puestos en evidencia en su día, así como las expectativas que suscitó. La primera declaración pública del Monarca también condensa la peculiar visión definitoria que mantiene Don Juan Carlos sobre una serie de elementos que forman la estructura discursiva y son referentes privilegiados de la realidad para el Rey<sup>201</sup>.

Comienza su discurso reconociendo el punto de partida: la legitimidad del 18 de julio<sup>202</sup>. Es decir, reconoce un sistema político con una específica identidad, un régimen con unos fines, estructuras y autoridades también determinados. Reconoce de forma indirecta su lealtad a Franco, a través de funciones que asume y del servicio a la Patria<sup>203</sup>. Reconoce, también de forma indirecta, el hecho de que su puesto se lo debe a Franco y al pueblo español, que votó la Ley Fundamental de Sucesión<sup>204</sup> y la Ley Orgánica del Estado<sup>205</sup>. Reconoce, por tanto, el hecho fundacional de la Guerra Civil, que, por otra parte, era algo que estaba en el ambiente<sup>206</sup>.

Lo que se está entendiendo es que la única legitimidad desde la que habla es la del 18 de

---

200 «Y Torcuato me decía: "Vuestro primer discurso será la clave de todo el cambio, y en él habréis de decir a los españoles: esto es lo que tengo la intención de hacer y así es como voy a hacerlo"» (Vilallonga, 1993: 85).

201 Los sujetos del discurso son: Franco, Etapa, España, Patria, Nación, Pueblo español, Sociedad, Familia, Estado, Nosotros, Doctrina católica, Gobierno, Monarquía, Europa.

202 «Como Rey de España, título que me confieren la tradición histórica, las Leyes Fundamentales y el mandato legítimo de los españoles, me honro en dirigiros el primer mensaje de la Corona, que brota de lo más profundo de mi corazón» (Tierno Galván, 1984: 247).

203 «Su recuerdo constituirá para mí una exigencia de comportamiento y de lealtad para con las funciones que asumo al servicio de un ideal» (Tierno Galván, 1984: 247).

204 «cuyo texto, sometido al referéndum de la Nación ha sido aceptado por el 82 por 100 del cuerpo electoral, que representa el 93 por 100 de los votantes». Preámbulo de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1946 (Tierno Galván, 1984: 240).

205 «y con la expresión auténtica y directa del pueblo español, manifestada por la aprobación del 85,50 por 100 del cuerpo electoral, que representa el 95,86 por 100 de los votantes en el Referéndum nacional celebrado el día 14 de diciembre de 1966». Preámbulo de la LOE, de 1 de enero de 1967 (Tierno Galván, 1984: 226).

206 Como muestra cabe reseñar un editorial del número 208 de *Cambio 16* (1-12-1975), titulado «Juan Carlos y abre España», que no vio la luz porque fue secuestrado y que aparece reproducido en *Historia de la transición-Diario 16* (1984: 219). Algunos de sus párrafos son elocuentes: «La guerra ha terminado. El mensaje de la Corona, (...), contiene en embrión todos los elementos para hacer de este "ghetto" político una nación moderna. (...). Para que la guerra termine de verdad no basta con decirlo, son necesarios hechos sonoros (...). El llamamiento a la concordia nacional, (...), sólo puede encarnar en la realidad de una manera: la amnistía. (...). Y si la guerra va a terminar, hay que acabar de una vez por todas con ese insoportable problema de los diversos pueblos hispánicos que se sienten asfixiados por un centralismo torpe, injusto e ineficaz. (...). Y si la guerra va a terminar, la plena libertad de expresión debería comenzar bien pronto. (...)»

julio, que no incluye la legitimidad democrática, ni la monárquica, ni la carismática (Podolny, 1993: 91-96; Maravall y Santamaría, 1989: 126). Por ello, se dice que es ilegítima, que es una farsa. Se dice que no hay legitimidad democrática porque los referendos no se han hecho válidamente. La legitimidad monárquica tampoco la posee porque Don Juan no le ha transmitido los derechos dinásticos<sup>207</sup>. De aquí deriva que no se reconozca la instauración y se diga que no se ha producido la restauración. A su vez, no puede encarnar la legitimidad carismática de Franco porque no es posible transmitirla personalmente. Siendo esto cierto, se olvida el hecho, ya analizado por Max Weber en su «Economía y Sociedad», donde entiende que la legitimidad carismática se puede transmitir mediante la rutinización del carisma (1979: 197-204), que es lo que ha ocurrido con la institucionalización del Régimen. O dicho de otra forma, que la rutinización del carisma se opera en el desarrollo de las estructuras e instituciones, como consecuencia de la transmisión a esas instituciones de los poderes concentrados en el propio Franco. La Jefatura del Estado es, precisamente, uno de esos poderes que, una vez que Franco no la ocupa, tiene competencias limitadas y hereda el carisma de Franco, puesto que éste le nombra sucesor.

Don Juan Carlos, en su primer discurso como Rey, ensalza la figura de Franco<sup>208</sup>. Pero subraya que fue su padre quien le inculcó la idea del servicio a España como un deber<sup>209</sup> y no Franco a través de su socialización dentro del sistema. Con sus palabras el Rey no reconocía la identidad nacida de la Guerra Civil. Elemento clarificador por lo que apunta, en términos de la identidad política y, en consecuencia, de la propia comunidad política.

Una vez aclarados los anteriores extremos el Rey expresa los objetivos que persigue y que son los siguientes, por orden de aparición en el mensaje:

- El primero consiste en guardar la herencia recibida<sup>210</sup>. Esa herencia recibida tiene como contenido una situación de paz, trabajo y prosperidad y es el «fruto del esfuerzo común y de la decidida voluntad colectiva». Nada se dice de otras «herencias»<sup>211</sup>.

- El segundo es «mantener la más estrecha relación con el pueblo»<sup>212</sup>.

---

207 El hecho formal de la transmisión es secundario frente al mensaje que Don Juan envía a su hijo en los momentos previos a la asunción de la jefatura del Estado por éste (Fontán, 1984: 218-19) (Anson, 1994: 403-409 y 441-445).

208 «El nombre de Francisco Franco será ya un jalón del acontecer español y un hito al que será imposible dejar de referirse para entender la clave de nuestra vida política contemporánea»(Tierno Galván, 1984: 247)

209 «Esta norma me la enseñó mi padre desde niño y ha sido una constante de mi familia»(Tierno Galván, 1984: 247)

210 «La Monarquía será fiel guardián de esa herencia».(Tierno Galván, 1984: 247)

211 Después, sí ha hecho referencia a ese contenido, con lo cual se entienden más claramente aquellas palabras. «Todo lo que hice en cuanto me vi con las manos libres pude hacerlo porque antes habíamos tenido cuarenta años de paz... Una paz, estoy de acuerdo, que no era del gusto de todo el mundo... pero que, de todos modos, fue una paz que me transmitió unas estructuras en las que me pude apoyar...» (Vilallonga, 1993: 228).

212 Esa relación se concretará en los meses posteriores con una serie de viajes por el territorio nacional.

- El tercero es el deber de servir a España<sup>213</sup>, que es la extensión de la idea paterna, más arriba indicada.

- El cuarto objetivo propuesto por el Rey pretende basar el futuro «en un efectivo consenso de concordia nacional». El no hacer ni una mínima referencia a los Principios del Régimen supone que el futuro no se asentará en los valores nacidos del 18 de julio. Si el futuro es de concordia el punto de partida es la discordia. Si el futuro se basa en el consenso es que el presente se basa en el disenso. Para el Rey existiría una Comunidad Política dividida.

Esta expresión del Rey es el equivalente de la denominada «reconciliación nacional», según los términos empleados por el Partido Comunista y, posteriormente, por la Iglesia católica desde 1971. Hablar de reconciliación o concordia tiene entre nosotros unos claros perfiles, que parten de la Guerra Civil (1936-39). Hubo vencedores y vencidos. Los vencedores crearon una comunidad política, basada en unos valores (principios y fines) y con una identidad política (ver supra, Capítulo II). Parte de los vencidos y algunos grupos nacidos al amparo de los vencedores rechazaban integrarse en dicha comunidad, aún teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Ley Orgánica del Estado. Esta resistencia venía a reproducir el enfrentamiento civil. Unos y otros pretenden superarlo con la reconciliación y el Rey lo recoge en su discurso. A partir de entonces ya no se basará la identidad en los anteriores términos sino en la «concordia nacional», en el mutuo acuerdo entre los que estaban con el sistema político y los que no estaban con él. Entre los que tenían una identidad política precisa y se encuadraban dentro de la comunidad política y los que no participaban de aquella identidad y, por lo tanto, se encontraban fuera de la comunidad política. El objetivo que se pretendía alcanzar en el futuro era algo novedoso porque hasta entonces se había mantenido que alcanzar una nueva organización de los poderes y unos valores distintos, implicaba la reforma de las Leyes Fundamentales del Régimen de Franco. Aún así, previamente a toda reforma se pretendía reconocer que la comunidad política surgida tras la guerra civil no tenía viabilidad alguna en el futuro, puesto que su identidad estaba basada en elementos que no son compartidos por los que están fuera del sistema político. Manifestar esta situación implicaba reconocer otro tipo de identidad para la comunidad política, aun tratando de mantener lo que se pueda de la que había. Este objetivo fundamental de alcanzar una nueva identidad preludia una determinada acción política que requería ciertos pasos necesarios para establecer lo pretendido, desarrollando los indultos, la amnistía y los derechos políticos de los españoles. Naturalmente, el calendario específico se concretaría posteriormente.

---

(Powell, 1991: 146-150).

213 «A todos nos incumbe por igual el deber de servir a España».(Tierno Galván, 1984: 247)

- El Rey manifiesta un quinto objetivo, que encierra un triple propósito, al pretender actuar «como moderador, como guardián del sistema constitucional y como promotor de la Justicia». No es algo nuevo, porque también la Ley Orgánica le atribuía tales funciones. Los términos «moderador» o «guardián» están en perfecta sintonía con el hecho de jugar el papel de garante constitucional para la reforma. Y tampoco se puede olvidar que la idea de «promotor de la Justicia» guarda alguna relación con los artículos 6 y 29 de la Ley Orgánica del Estado.

- En sexto lugar aparece como objetivo del Rey guardar y hacer guardar las leyes<sup>214</sup>.

- En séptimo término manifiesta que «el fin que justifica toda mi función» es «el servicio del pueblo»<sup>215</sup>.

- Como octavo propósito reconoce el deber de «escuchar, canalizar y estimular» las demandas o perfeccionamientos profundos que pide el pueblo. Con este deber reconoce que una de sus funciones será la de regulador de las demandas del pueblo. Incluso en los aspectos de «estimular y canalizar» el Rey iría más allá de lo que es estrictamente la función de regulador, porque implicaría encaminarse hacia una serie de resultados o productos. En definitiva, a decisiones del propio sistema político, donde se satisfagan, precisamente, los deseos y necesidades del pueblo. Esa dinámica no le correspondería estrictamente al Rey, aunque puede influir sobre el Gobierno y las Cortes.

- En noveno lugar, afirma que la «grandeza y fortaleza de la Patria deben de apoyarse en la voluntad manifiesta de cuantos la integran». La novedad en este punto sobreviene porque afirma que «la Patria es una empresa colectiva que a todos compete, su fortaleza y su grandeza deben de apoyarse por ello en la voluntad manifiesta de cuantos la integramos». Estas palabras no tienen anclaje como referencia en las Leyes Fundamentales. Afirmar «la voluntad manifiesta de cuantos la integran» (la Patria) supone negar la definición de la Patria, precisamente, como negación de aquellos que no integra, que estaban en el bando enemigo y, posteriormente, en su oposición. Además, se refiere a la «voluntad manifiesta» cuando la definición estricta de las Leyes Fundamentales es que se trata de una Comunidad donde, efectivamente, el elemento fundante es el hombre como portador de valores eternos y la familia como base de la vida social (Principio V de la Ley de Principios). Los mismos principios afirmaban que los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la nación, constituida por las generaciones pasadas, presentes y futuras. Desde la base de partida de los Principios Fundamentales se observa con toda claridad que las «voluntades manifiestas» no tienen cabida. Se estaba proponiendo un cambio

214 El cometido se señala en los artículos 6 y 13 de la Ley Orgánica del Estado.

215 La expresión es reveladora, pero también encubridora pues lo que no dice es qué servicio tiene que prestar el pueblo o a quién. Los únicos servicios están en los artículos 7, 8 y 9 del Fuero de los Españoles.



en la identidad. No hay continuidad entre la nueva concreción de la Patria y el artículo segundo del Fuero de los Españoles, donde se especifica la identidad.

- Su décimo objetivo se sustancia en la idea de construir un orden justo. Ese orden implica, según el Rey, que tanto «la actividad pública como la privada se hallen bajo la salvaguardia jurisdiccional». Reconoce que, en efecto, anteriormente no ha habido un orden justo, y a la vez propone que se dé tal paso. También está afirmando que no existía un Estado de Derecho, ni salvaguardia jurisdiccional<sup>216</sup>.

- La siguiente meta, derivada de la anterior, es «reconocer dentro de la unidad del reino y del Estado las peculiaridades regionales». Para el rey, según sus palabras, existen peculiaridades regionales, lo cual significa admitir que hay una «diversidad de pueblos» dentro de España y, por lo tanto, cada uno tiene unas peculiaridades, unas características, todas las cuales configurarían esa realidad. Y el sentido de la unidad está presupuesto en las leyes pero, en cambio, esas mismas leyes (Fundamentales y orgánicas) no presuponen que existan esas variedades regionales. Según el principio cuarto de la Ley de Principios, lo que se reconocía era «una unidad entre los hombres y las tierras de España», como elemento intangible. Esa comunidad nacional tenía como base el hombre y la familia como aparece en los principios I, IV y V. El reconocimiento de las peculiaridades regionales no aparecía en las Leyes Fundamentales. El Rey se refiere a «los pueblos» y no a un único pueblo, que era la base de partida anterior. La disonancia es clara entre el discurso del Rey y los Principios. La consecuencia que se desprende de esa supuesta existencia de los pueblos de España es que el Rey se presenta y pretende ser el Rey de todos esos pueblos: «El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición»<sup>217</sup>. Su objetivo estaba claramente expuesto, pero una vez a la luz del día, esperaba el reconocimiento de los pueblos como rey de todos ellos por no existir un sólo pueblo sino muchos. El Rey quiere serlo de todo pero existen, por lo tanto, varios donde antes no había más que uno.

- En duodécima posición, la finalidad del Rey es «el reconocimiento y la tutela de los valores del espíritu». No se especifican cuáles son esos «valores».

- En el decimotercero, el objetivo real no podía olvidar la idea de potenciar la eficacia y fuerza de los Ejércitos, en correspondencia con las necesidades de nuestro pueblo<sup>218</sup>.

- A continuación, su intención es apoyar y estimular todos aquellos intentos que orienten a la sociedad en la búsqueda de nuevas soluciones.

---

216 Es algo sujeto a interpretación. La base jurídica de lo que «no existía» se encontraba en los artículos 15, 17, 18 y 19 del Fuero de los Españoles y en su desarrollo legislativo, sobre todo, la legislación antiterrorista.

217 Era una fórmula bonita para encajar el pensamiento de su padre. «Torcuato sabía que en el fondo mi pensamiento político era el mismo que el de mi padre: yo quería ser el rey de todos los españoles. Y me las arreglé para meter esa frase en mi primer discurso» (Vilallonga, 1993: 85).

218 El contraste es manifiesto con el artículo 38 de la Ley Orgánica del Estado.

- El espíritu real, en su decimoquinto propósito, reconocía los derechos sociales y económicos. Al parecer, anteriormente estaban reconocidos, según se deduce de las palabras del Rey. Además entendía el Rey que el reconocimiento de esos derechos tenía el fin de asegurar a todos los españoles las condiciones de carácter material que les permitan el efectivo ejercicio de todas sus libertades. Recurre el Rey a la doctrina de la igualdad material de los individuos, lo cual no se contrasta con el contenido del capítulo III del Fuero de los Españoles, ni con el Fuero del Trabajo, donde no existía tal igualdad material y sí el reconocimiento de la plena igualdad ante la ley y la labor que el Estado ejercería en la sociedad para mantener los derechos necesarios en defensa del trabajo, la mujer, la familia etc.

- No podría faltar un lugar para «los pueblos hermanos». El estímulo del interés común con los pueblos hermanos mediante una labor que se proponga «potenciar la comunidad de intereses, el intercambio de ideales y la cooperación mutua» es el decimosexto propósito.

Por último, el Rey expresa la reivindicación de «restaurar la integridad territorial de nuestro solar patrio». En estos dos últimos puntos el Rey no afirma nada que no fuese perfecta consecuencia de la realidad anterior.

Una vez formulados esos objetivos generales, el Rey también dedicó unas palabras significativas sobre la labor prioritaria del Gobierno, que no era precisamente continuista. Debería emprender su acción para lograr hacer «más cierta y eficaz» la «participación de todos»<sup>219</sup> los componentes de la sociedad «en los foros de decisión»<sup>220</sup>, en los medios de información<sup>221</sup>, en los diversos niveles educativos<sup>222</sup> y en el control de la riqueza nacional<sup>223</sup>. El Gobierno de la monarquía tiene una clara labor por delante, concretamente en el aspecto de animador de la participación de la sociedad en cuatro ámbitos fundamentales de la sociedad. Pero no se manifiesta absolutamente nada sobre cómo deberá ser esa participación que se pretende incrementar. Podía haber hecho mención sobre si esa participación mantendría los cauces orgánicos o no. Pero el silencio podía ser elocuente y significar que previamente sería preciso modificar la legalidad vigente en sus contenidos, como la relativa a las libertades políticas básicas con los derechos de asociación, reunión y manifestación, para hacer real la participación que pretende estimular. Desde esa interpretación el reproche implícito al Gobierno Arias vendría justificado por el retraso en sacar adelante la Ley de asociación, que, aún así, se consideraría insuficiente. Se estaría señalando que habría que modificar la identidad de la comunidad política, junto a lo

219 Se puede verificar el contraste con los principios VIII y IX de Ley de Principios del Movimiento Nacional y los artículos 10 y 11 del Fuero de los Españoles.

220 Véase el artículo 1º de la Ley de Cortes.

221 Véase el artículo 12º del Fuero de los Españoles.

222 Véase el artículo 5º del Fuero de los Españoles.

223 Véase la Declaración XIII del Fuero del Trabajo.

expresado en el punto cuarto.

Respecto a la peculiar estructura definitoria del discurso real conviene desarrollar algunas precisiones. Las definiciones de España y Patria no se corresponden con las anteriores. En la nueva versión España se define como una gran comunidad constituida por una diversidad de pueblos. La Patria en la nueva modalidad resulta ser una empresa colectiva. Ambos elementos suponen no una mera retórica, sino la transformación de dos conceptos utilizados y definidos por la comunidad salida de la guerra civil, que afectan directamente al principio de unidad. Colateralmente también se relacionan con los fines perseguidos por el Estado para integrar un cierto tipo de sociedad. El punto de partida que se inaugura es completamente distinto y no tiene que ver con los conceptos desarrollados en la comunidad política anterior. Ambos elementos de una y otra están en franca y abierta oposición a los parámetros establecidos por las Leyes Fundamentales. La Monarquía, al definir a España como «gran comunidad constituida por una diversidad de pueblos y a la Patria como «empresa colectiva», toca sin duda el elemento configurador de la Monarquía, puesto que el rey añade que debe «integrar a todos los españoles» al hablar de los pueblos y eso se presuponía. Sólo podía referirse a los que estaban dentro de la comunidad política.

El telón de fondo donde se encuadran estas posiciones manifestadas por el rey alcanzaba asimismo a la vieja discusión sobre si se trataba de una restauración de la monarquía o una instauración monárquica realizada por la mano de Franco<sup>224</sup>. Las palabras del Rey en relación con la polémica señalada apuntarían a una restauración de la monarquía porque el Monarca está definiendo un punto de arranque distinto que poco tiene que ver con la comunidad de referencia de la que parte. Buena muestra de este hecho es que los valores están siendo afectados. Los principios de unidad, orgánico y monárquico son manipulados para darles otro contenido o hacerles desaparecer.

El concepto de España es desplazado a un nivel inferior de constitución. De un pueblo se pasa a muchos pueblos. La comunidad deja de ser nacional para ser definida como simplemente grande. El Estado Nacional ya no es la suprema institución de la comunidad nacional, sino una unidad superior que integra distintos pueblos bajo la forma monárquica<sup>225</sup>.

---

224 Para un análisis crítico, la cuestión es que se reedita de forma doctrinaria la “Monarquía constitucional parlamentaria de 1875-76, fundada como aquella sobre la consagración legal de todos los intereses económicos, corporativos y sociales preexistentes -en su aspecto conservador-; e hipotéticamente también abierta -en su aspecto progresivo- a una futura democratización de mayor o menor profundidad” (Ortí, 1989: 15) Por eso puede ser calificada de “reinstauración de la monarquía de los Borbones” (Ortí, 1995: 82). La utilización de las palabras es un tanto imprecisa porque la vieja monarquía de la restauración canovista ya no tiene nada que ver con la nueva instaurada por Franco con la ayuda de EEUU (Garcés, 1999: 26), salvo que el ocupante del rol de Rey es un Borbón y que los intereses hegemónicos corresponden a una fracción de la burguesía, aunque ya no es la misma.

225 Un ejemplo de este desplazamiento se puede encontrar en Carlos Moya (1984: 214-227). Los análisis de Carlos Moya sobre el devenir del Estado Nacional hacia la democratización contienen un bonito salto sociológico: de los hombres a los pueblos. Se entiende la unidad como unidad de los pueblos

La Patria queda desplazada de su contenido orgánico hacia una estructura de empresa, expresión de la voluntad manifiesta, de tal manera que la monarquía nacida de la guerra civil como reino es la que puede hacer la integración de los pueblos. Ya no se trata de una monarquía que continúa con todos los valores del 18 de Julio, sino de otra que va a mantener parte de lo realizado y, a la vez, se dirige a integrar algo nuevo: los «pueblos de España». Lo cual representa para el Rey el primer objetivo, el de «servir a España». Este fin, no hay que olvidarlo, fue inculcado por su padre, como ya hemos aclarado más arriba.

A partir de la exposición de esos propósitos manifestados por el Rey se pretende en buena lógica traducirlos en viva realidad. Con ese cometido empiezan a realizarse las preguntas sobre cómo se podían conseguir tales metas, contando con los elementos del sistema autoritario que tenían delante. ¿Era posible alcanzarlos con los propios medios que el sistema autoritario ofreciera o no? ¿Se poseía los apoyos suficientes para coronar con éxito semejante tarea? ¿Se podía procesar las demandas y satisfacer las que pide el pueblo? ¿Se podía conservar la herencia (paz, trabajo y prosperidad) recibida? ¿Todos los objetivos formulados eran compatibles y se podía alcanzar consecutivamente? ¿Los objetivos anunciados serían aceptados por la comunidad política presente y por los otros sistemas sociales (económico, religioso, político- internacional)?

Antonio Hernández Gil ya manifestaba en una conferencia en el Club Siglo XXI, en enero de 1976, que «antes de llegar a la democracia el problema que se plantea es esencialmente el modo de facilitarla, es un problema de imaginación, de estrategia, de cálculo, que si no se afronta desde una instancia propiamente democrática ha de tenerse muy en cuenta que se tiende hacia ella» (1976: 368). Estas palabras se corresponden con un período de tiempo de tan sólo dos meses después de que el Rey asumiese la Jefatura del Estado y después de su completísimo discurso.

En este sentido no sobra recordar cómo se elogian ciertos aspectos de su mensaje, como ocurrió con el «consenso de concordia nacional», «moderador y guardián del sistema constitucional», las «peculiaridades regionales», «la voluntad manifiesta» en cuanto a lo afirmado en relación con la Patria, y lo referente a «los derechos económicos y sociales»<sup>226</sup>. Aspectos todos ellos que en su dimensión más externa encubren la verdadera trascendencia del discurso. De ahí que la profundidad y magnitud tan impresionante que tiene este discurso no fuese observada en los comentarios aparecidos en la prensa. Ni dentro del Régimen, ni

---

y las tierras de España, cuando la unidad es entre los hombres y las tierras. El análisis crítico de Alfonso Ortí llega a la conclusión a finales de los años ochenta de que es precisamente la nueva “Monarquía la que impide la “reconciliación entre todos los pueblos ibéricos a través de una República Federal” (1989: 15). Algo se había cambiado y la experiencia o la consolidación de la nueva forma política, efectivamente, es un estorbo para esa reconciliación.

226 Todo ello se puede constatar en las crónicas de la prensa (*ABC*, *YA*, *Informaciones*, *Pueblo*, *Arriba*) del día 23 de noviembre.

fuera de él, se le dio la trascendencia que sus palabras materialmente contenían. En esos momentos se le otorgó una interpretación más acorde con la melodía de lo que unos y otros querían escuchar y no tanto con el estricto contenido y su repercusión política (Palacio Atard, 1989: 59-78).

El propio monarca sí tiene la decidida voluntad de traer la democracia, de instaurar un sistema político democrático. La dificultad de ello no estaba en proclamar una serie de objetivos, pues lo estaba haciendo ya como Jefe del Estado y lo había demostrado con su discurso ante las Cortes a la hora de prestar el juramento. El verdadero problema consistía en cómo llevar ese contenido anunciado en su discurso a la práctica política<sup>227</sup>. El Rey está actuando, en este sentido, con pleno conocimiento de causa, como posteriormente ha recordado Charles Powell (1991: 128). Su intención se centra en instaurar un sistema democrático porque es elemento vital para consolidar la monarquía. En definitiva, sin ese «aumento de la participación» que su proyecto requería, no hubiese tenido los apoyos suficientes (López Rodó, 1993: 173) desde el momento de tomar las riendas de la Jefatura del Estado, para llevar adelante este programa de transformación, de ruptura de las Leyes Fundamentales; por otro lado, tampoco tendría apoyos suficientes para promover la monarquía que él pretendía, no la monarquía limitada que había heredado<sup>228</sup>.

Antes de que asumiese la Jefatura del Estado, Don Juan Carlos estableció muchos contactos (Vilallonga, 1993: 103) con grupos de la oposición que estaban fuera del régimen, a través de intermediarios, según el relato de Charles Powell (1991: 94 y ss). Los contactos alcanzan a los reformistas y continuistas que también pueden apoyar la labor del Rey (López Rodó, 1993: 120-121). El mismo Osorio da cuenta de ello. Incluso se llega a proponer al Rey que sería conveniente contar con un grupo político potente para cuando llegue la sucesión, que estaría situado en el centro derecha con el objetivo de apoyar su rol de autoridad, de llevar a efecto sus propósitos y consolidar así la monarquía (Osorio, 1980: 33 y ss.). Y al Rey no le queda otra alternativa por su rechazo de la monarquía cuya legitimidad se apoya en el 18 de julio de 1936.

La reacción al discurso del Rey fue moderada y tranquila. Eran momentos en que no se sabía cómo iban a desarrollarse los hechos. Acababa de morir Franco. Los mecanismos de sucesión funcionan correctamente. Pero el clima es de expectación ante los próximos acontecimientos y se le da un margen de confianza desde el exterior (Jiménez Blanco, (13-12-1975: 6). Se tiene plena conciencia de que hay que traer la democracia. El IV Ciclo de

---

227 «Mi gran preocupación era: muerto Franco, ¿cómo lo voy a hacer para instaurar la democracia?» (Vilallonga, 1993: 85).

228 Desde un punto de vista distinto, se puede apreciar también ese futuro. Así, González Casanova comentaba en la prensa de aquellos días que «la gran incógnita de la sucesión no es ya la instauración de la monarquía borbónica, sino el futuro de la misma, íntimamente ligado a la reforma del Estado y al equilibrio de poder entre las nuevas clases sociales y los diversos pueblos del Estado español» (1986: 18).

Conferencias, correspondiente al Curso 1975-76, que se dan en el emblemático Club Siglo XXI, muestra a unos conferenciantes que, por muy diversas que fueran las posiciones, coinciden en manifestar su opinión favorable a la instauración de una democracia<sup>229</sup>, aunque no hay acuerdo en la forma. Todos los que estaban situados en el interior del régimen entendían que, efectivamente, había que traer la democracia, que era preciso utilizar los mecanismos establecidos y respetar la legalidad. Por el contrario, los que están fuera del Régimen agrupados en la Junta y en la Plataforma, inmediatamente después del discurso del Rey reaccionan sin darle importancia y despreciando sus palabras (Powell, 1991: 122). Según algunos, lo vital era que el pueblo español se pronunciase, sin imponérsele las cosas, sin imponerle la Monarquía<sup>230</sup>. Para ellos, el Rey sigue siendo un simple títere de la estructura política Powell<sup>231</sup>. No se le ve capacidad de maniobra, aunque el Rey ya se había encargado de ir abriendo contactos, a través de personas interpuestas, con esas fuerzas agrupadas en la Junta y la Plataforma. Los contactos no incluyen ni a ETA ni al FRAP.

El Rey trataba de convencer a los opositores al Régimen de que, en efecto, estaba a favor de la democracia. Su posición no era nada cómoda porque tenía que liquidar el sistema anterior, que él mismo coronaba. También toma contacto con el secretario de Estado norteamericano, Henri Kissinger, y el Presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, para explicarles su propósito (Powell, 1991: 125) y, de esa forma, evitar resistencias que pudiesen venir del exterior, a la vez que obtenía apoyos hacia su persona y su planteamiento.

La respuesta de la oposición que militaba en las filas de la ruptura es negar la validez al discurso del Rey. Entendían que estaba preso de la propia estructura del Régimen y que no tenía ningún tipo de margen de maniobra. Hasta tal punto se pensaban estas cosas que en el seminario de Toledo Felipe González (Powell, 1991: 126), y también Santiago Carrillo, en sus memorias (1993: 613), han manifestado que nunca pensaron que el monarca pudiese tener un papel tan importante como el que observaron y que no era otro que traer la democracia a España. Desde aquellas expectativas tan poco halagüeñas se comprende con toda facilidad el clima de expectación, de oposición y falta de apoyos que tenía el Rey cuando efectuó su discurso. Sobre todo cuando dicho discurso era fundamental, pues con él comenzaba la quiebra de la identidad de la comunidad política y de los principios del régimen. Para completar la maniobra el próximo Gobierno empezaría a demostrar el empeño en llevar a

---

229 Las cuatro primeras conferencias no tienen gran trascendencia política. Son impartidas por Tomás Allende y García-Baxter, Pedro de Lorenzo Morales, Antonio Pedrol Rius y Manuel Funes Robert. A partir de la quinta, que la dicta Nemesio Fernández-Cuesta Yllana el 4 de diciembre de 1975, la importancia política es manifiesta en el sentido que comentamos (Club Siglo XXI, 1976).

230 Felipe González declaró a Z.D.F. que «acceptaremos la institución cuando se produzca la elección que el pueblo quiera darse como forma de gobierno» (TVE, 1993, *Capítulo 7*).

231 En diciembre de 1975 el mismo Carrillo en un mitin en Roma decía: «los españoles no acogemos con alegría a un rey impuesto por la gracia de Franco y cuya misión, en base a su juramento, pronunciado ante las Cortes, consistiría en la continuación del franquismo» (TVE, 1993, *Capítulo 7*).

efecto aquella ampliación de la participación política.

## B. EL ESTADO DE CRISIS: CONFLICTO INTERNO Y EXTERNO

A partir del discurso real todo se centra en llevar a efecto los objetivos marcados, lo cual implicaba dos cometidos complementarios. De un lado, tenía que luchar contra los planteamientos de la oposición y convencerla de sus intenciones, y, de otro, oponerse a los duros del Régimen. Ambas maniobras requerían el apoyo exclusivo de los aperturistas y los reformistas. Esta situación, esta lucha por los objetivos, implica un grado de conflicto que pone en tensión al sistema político y lo saca del marco que conservaba a la muerte de Franco. Si, como hemos señalado en el capítulo segundo, Franco era quien resolvía los conflictos políticos entre los «duros» y los «blandos» y lograba formar gobiernos donde estaban representados todos ellos, unas veces con mayor proporción de unas familias sobre otras, ahora todo será diferente. En los últimos gobiernos de Franco se había logrado un cierto equilibrio con predominio de los aperturistas y ausencia de los reformistas. Dominaban los continuistas, equilibrándose con los duros en el Consejo del Reino y las Cortes. Esos equilibrios hacían posible que el Gobierno prosiguiese con su programa del 12 de Febrero.

Pues bien, esa situación ya no es de aplicación por cuanto las coordenadas básicas son radicalmente distintas. El Rey, en la nueva coyuntura, ha anunciado su nuevo objetivo a sabiendas de que entraría en contradicción con el sistema anterior y de que de salir triunfante, lo quebraría. Sabía que necesariamente tenía que presentarse el conflicto pero, a la vez, pretendía ser «rey de todos», lo cual ya era conflictivo en sí mismo y requería apoyos para tomar las decisiones trazadas en su discurso. La situación es de entrada, como no podía ser de otra manera, una situación conflictiva. Los miembros están en conflicto permanente, entre los que pretenden mantener el 18 de Julio y los que tratan de sobrepasarlo. Otros, en la oposición, incluso desean una transición al socialismo. Pero el hecho es que a partir del primer momento en que se efectúa el discurso del Rey ya no puede existir coherencia porque el mismo Monarca suelta amarras con sus palabras, porque le interesa romper la comunidad política. Reconoce el hecho de la guerra civil y a renglón seguido reconoce por igual, como había puesto en boga la táctica comunista y posteriormente la Iglesia, que había que superar el hecho de la guerra y superar la existencia de las dos Españas. Es decir, que la división entre ambos bandos sobrevivía y los cuarenta años de franquismo no habían tenido ninguna utilidad política para nadie, empezando por los vencedores. Había inevitablemente que empezar de nuevo o recontinuar la lucha de clases. Y este recomenzar era visto por unos con la intención de conservar parte de lo conseguido, mientras otros, deseaban partir de cero o desde la

primavera de 1936. El propio monarca considera que hay que conservar lo que se pueda conservar, en primer lugar su propio puesto clave en el sistema.

## 1. La crisis

El problema de cómo llevar adelante los objetivos prefigurados contiene, por imperativos de la lógica de resolución del mismo, un debate sobre los medios que se deben aplicar para conseguir los objetivos. La lucha por los medios no es más que continuación y segunda parte de la que ya se había planteado por los objetivos. Los miembros del sistema pretenden escudarse detrás de las normas vigentes, sin saltarse la legalidad. Por el contrario, la oposición al régimen pretendía lograr la formación de un gobierno provisional y una reestructuración constituyente de todo el sistema político. Los procedimientos de unos y otros no podían hallarse más diametralmente opuestos. Esta disyuntiva entre los medios alternativos propiciados por unos y otros agrava el problema de la propia crisis del sistema político. Es decir, se había abierto una lucha nítida y contundente por los objetivos y los medios. En definitiva, el objeto de la crisis no era otro que la definición de todo el sistema político. No es como en los casos de anteriores crisis, en las que existía una respuesta clara que, en último término, podía proceder del jefe del Estado para separar los objetivos que iban contra el sistema y elegir entre medios alternativos. El nivel de conflicto anterior procedía de los puestos o las políticas, pero al final se evitaba la posibilidad de que trascendiera y afectara a la totalidad del sistema. En la nueva coyuntura, no era ya así. El conflicto estaba completamente abierto. Se cuestionaba todo el sistema.

La confluencia entre los que luchaban por esos objetivos desde fuera del sistema y los que lo hacían desde su interior nos introduce en la crisis. Esto contrasta con la visión de la crisis para un enfoque metodológico distinto, sea funcionalista, genético o de otro tipo<sup>232</sup>. A modo de ejemplo, recogemos las palabras de José María Maravall sobre dos enfoques que abordan el problema y que nos sirven para contrastar la diferencia con nuestro método. La síntesis, contenida en los términos de Maravall, define con claridad lo que es la crisis para una perspectiva funcionalista:

«La crisis del régimen autocrático derivaría del desajuste funcional entre las instituciones centrales de tal régimen y los "requisitos" de la economía o la sociedad en general. Dichas

---

232 La mejor aproximación es de Colomer (1998), que en parte hemos incorporado al presentar los grupos estratégicos de miembros en el capítulo segundo y que vamos a seguir utilizando en éste, pero desde el punto de vista sistémico, para obtener una corrección a su “modelo español”, tanto en este capítulo como en los siguientes.



instituciones habrían dejado de satisfacer estas necesidades o requisitos funcionales, que a su vez probablemente se habrían alterado como consecuencia de cambios económicos-sociales en la sociedad. Tales cambios -la nueva sociedad y su nueva economía- presentarían nuevas exigencias funcionales que ya no serían satisfechas por las vigentes instituciones políticas de la autocracia. De aquí la crisis de ésta, y la progresiva eclosión de instituciones democráticas más ajustadas a dichas exigencias nuevas» (Maravall, 1984: 17).

Si seguimos al propio Maravall que en colaboración con Julián Santamaría ha adoptado «un enfoque secuencial en el caso específico de España» (1989: 115), articulado desde el modelo genético de Dankwart A. Rustow (1970: 337-363), «las razones que favorecieron este modo particular de transición y lo hicieron posible deben buscarse en la naturaleza y en las dimensiones de la crisis padecida por el régimen de Franco -una crisis que se inició a mediados de la década de 1960 y finalmente llegó a un ápice (punto culminante) con el asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973-. Esta crisis no puede explicarse totalmente por las transformaciones estructurales que sobrevinieron en la sociedad española desde fines de la década de 1950, ni por los cambios y contradicciones políticos experimentados dentro de la organización del Estado desde la década de 1960 en adelante. Antes bien buscaremos una explicación más adecuada en la coincidencia e interacción de ambos tipos de transformación» (Maravall y Santamaría, 1989: 116)<sup>233</sup>. Seguir a Rustow parece difícil porque el flujo bidireccional pasa a ser un sumatorio un poco más adelante en su texto: «hemos subrayado la medida en que la crisis del régimen estaba relacionada con su incapacidad para abordar con éxito las consecuencias del cambio económico y social que él mismo había inducido. Esta crisis de adaptación política fue profundizada por la crisis de la sucesión en el liderazgo» (1989: 125). En consecuencia, «el período que va entre diciembre de 1975 y julio de 1976 tiene que ser visto como la culminación de la "fase preparatoria", para emplear la terminología de Rustow» (Maravall y Santamaría, 1989: 126), es decir, de la crisis, puesto que esa fase es una lucha política prolongada e inconclusa entre fuerzas o clases sociales y es el resultado de la emergencia de una nueva élite que incita a los abatidos y anteriores líderes de los grupos sociales a una acción concertada (Rustow, 1970: 352).

Se exprese de una u otra forma, sea con terminología funcionalista, estructural-

---

233 Rustow manifiesta: «Any genetic theory of democracy would do well to assume a two-way flow of causality, or some form of circular interaction between politics on the one hand and economic background conditions on the other» (1970: 344) y podemos traducir por «Toda la teoría genética de la democracia haría bien en asumir un flujo bidireccional de la causalidad, o alguna forma de interacción circular entre la política y las condiciones económicas básicas».

funcionalista, probabilista, marxista o genética<sup>234</sup>, existe un desajuste entre la economía o la sociedad y las instituciones. Entre la infraestructura y la superestructura. Como la superestructura frena y no es capaz de canalizar las demandas, los intereses de esa sociedad y de esa economía, se vuelve obsoleta y se trata entonces de realizar un ajuste de esas instituciones (superestructura) a las «nuevas exigencias» de la sociedad o la economía, como afirma Maravall. Ajuste que dependerá de la «correlación de fuerzas» o expresiones similares. Se adjetive como se adjetive y sea con la metodología que se elija, el hecho sigue manifestándose. Estamos en presencia de un «desajuste», y no es otra cosa que la realidad de una crisis<sup>235</sup>.

En términos sistémicos conviene recordar que la crisis puede darse si desde la sociedad o el sistema económico aparecen deseos o necesidades que no son convertibles en demandas, o aunque lo sean, el sistema político no es capaz de canalizarlas. En este último supuesto, el número o la diversidad de las demandas bloquearían la adopción de decisiones del propio sistema político, cuya estructura se mostraría incapaz de procesar las demandas. Sus reguladores tampoco serían capaces de ajustar esas demandas para la toma de decisiones. Los propios mecanismos de socialización del sistema no serían capaces de neutralizar los deseos y necesidades de la sociedad y ni siquiera la cantidad de canales institucionales (participación) serían suficientes.

Si ese proceso dinámico que acabamos de sintetizar fuese el que se presentase en la realidad, tendríamos que admitir, como supuesto básico de partida, que la sociedad en la cual se efectúan esos cambios y tensiones equivale a la comunidad política. Por lo tanto, volviendo al proyecto apuntado por el rey, lo que se estaría reconociendo, en definitiva, no sería otra cosa que la inexistencia de una verdadera comunidad política surgida de la Guerra Civil. En este supuesto, el propio sistema tendría que poner en marcha un mecanismo de ajuste con objeto de cambiar las propias estructuras de autoridad, de cambiar la socialización política de

---

234 Para esclarecer o contrastar el término “crisis”: Dobry (1988), especialmente los capítulos segundo y octavo y, complementariamente: (O'Donnell at al., 1988.d); (Míguez, 1990: 59 y ss); (Huneus, 1985: 35 y ss).

235 Los datos se corresponden en el análisis de los estados del sistema con la trayectoria número siete, que hemos señalado en la parte metodológica. La crisis y su origen sería el equivalente del estado de persistencia inestable. La persistencia inestable es fácil identificarla según la teoría del desarrollo socioeconómico. Ha sido utilizada por los elementos del régimen más o menos comprometidos con él y autores diversos, por ejemplo, Dahl (1989). Su razonamiento fundamental está en identificar desde finales de los años sesenta un desarrollo económico que se empieza a corresponder con países democráticos. Por ello, faltando estos elementos el sistema entra en una fase de inestabilidad, identificable por la pérdida progresiva de apoyos (Iglesia y aristocracia financiera), el aumento de la movilización contra el sistema, la lucha entre las familias por adecuar el desarrollo económico al político, la parálisis decisoria y el descenso de legitimidad, que definitivamente conducen a la crisis. La teoría de la institucionalización también se puede utilizar para describir el estado de inestabilidad en esos años. Vendría propiciada por la lentitud del sistema para desarrollar las instituciones que permitan controlar la participación los nuevos grupos sociales que han surgido como consecuencia del desarrollo económico (Huntington, 1968, 1990: 16).

los individuos, o bien, por el cambio de las estructuras, ya sea en términos de reguladores o en términos de las instituciones, cambiar su especialización funcional. En otras palabras, racionalizar los poderes o descentralizar la toma de decisiones para aumentar el número de canales y para que esa descentralización lleve aparejada una especialización a su vez funcional y pueda satisfacer las demandas.

El tipo de crisis así entendida se presentaría en este momento y se identificaría como una crisis de demanda. La importante consecuencia de esta identificación sería que no se cuestionaría la Guerra Civil y su resultado, y, por tanto, no existirían dos Españas. Simplemente se trataría de un desajuste funcional y se resolvería al efectuar un cambio sobre el Régimen. Ese cambio se traduciría en un ajuste de los reguladores, de la socialización, de los canales, es decir, de las estructuras estrictamente. No habría que cambiar la comunidad política. En ese supuesto se observaría una identidad entre lo que entiende Maravall como comunidad política y sociedad en general, con sus específicas demandas. Parece claro, desde estos supuestos, que no todos los que pertenecen a la sociedad forman parte de la Comunidad Política, según lo expuesto en el capítulo II. Existe una identidad específica, una comunidad específica que se corresponde con esa estructura del Régimen.

Efectivamente, hay que reconocer que hubo cambios en la economía y cambios en la sociedad. No cabe duda de su realidad. Pero esto no invalida la existencia de unos límites específicos al ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos en el terreno político. Sin esos límites lo que se estaría reconociendo es simplemente la negación de la comunidad política, y no se podría afirmar la existencia de un sistema político, pues toda la sociedad pertenecería a él. A partir de estas consideraciones no se puede entender la crisis como expresan Maravall y Santamaría, porque conduciría a afirmar que tal crisis sería una crisis de demanda, lo cual es imposible porque la crisis sobreviene en función de los objetivos. Esto implica la necesidad en algún componente del sistema, bien sea la comunidad, el Régimen o las propias autoridades, de obtener apoyo para generar las demandas pertinentes, procesarlas en decisiones o ejercer en definitiva la autoridad por los ocupantes de los puestos mismos. Y según quien necesite ese apoyo se está generando un conflicto.

Recordando nuestras hipótesis, la crisis se debe a una insuficiencia de apoyo específico y difuso.

En lo referente al apoyo difuso, la pérdida del mismo no se refiere a la invalidez de los intereses comunes o del bien común, ni tampoco al sentido de la unidad, sino a la legitimidad ideológica, estructural y personal (validez moral del fundamento del régimen/validez de su estructura y normas/validez de los roles y sus ocupantes) (Easton, 1979: 287). Esta pérdida de legitimidad (apoyo difuso) no es significativa mientras Franco permanece con vida. El sistema, desde sus centros decisorios, puede apelar a la lealtad al Generalísimo, que es tanto

como dar validez moral, estructural y personal a todo el régimen y sus autoridades<sup>236</sup>. Si va a serlo cuando el Príncipe de España acceda a la Jefatura del Estado. En este sentido, el valor que se va a ver afectado es la Monarquía como forma de Estado y de Gobierno e inmediatamente el principio orgánico del régimen.

Si esto es así, significa, en primer lugar, que podemos localizar una serie de conflictos posibles entre los miembros de la comunidad, y entre esos miembros y elementos del medio ambiente. El mismo caso vale para las estructuras y las autoridades y para cualquier combinación de miembros, estructuras y autoridades, tanto entre ellos como con elementos externos. Además, los conflictos implicarán la ruptura del equilibrio en uno u otro de los sentidos que le hemos dado al mismo, según la teoría de los sistemas: de la forma, de la trayectoria o de la estructura.

En segundo lugar, existe una pérdida de apoyo específico a los elementos del sistema, determinada por la respuesta de las autoridades a las demandas internas y externas. Respuesta insatisfactoria a la fuerza pues lo contrario implicaría cambiar dos principios del sistema: la monarquía y lo orgánico. En este sentido, las autoridades, incluyendo la Jefatura del Estado, no pretenden satisfacer las demandas, no quieren cambiar el sistema, con lo cual tendríamos una insuficiencia de apoyo específico a las autoridades mismas y a las estructuras del régimen que están encargadas de procesar las demandas y, en concreto, al Gobierno y al Jefe del Estado, que es el principal ejecutor de la política nacional. La crisis del sistema tampoco es significativa, pues la repuesta es represiva y existe la apelación al apoyo difuso, utilizando la persona del Generalísimo. Cotarelo sostenía que:

«aunque el régimen de Franco se encontraba en evidente bancarrota ideológica y en una situación de creciente aislamiento social nacional e internacional, también era cierto que, mientras el dictador viviera, no podría hablarse de una reforma de la estructura política del Estado en un sentido democrático (...). En otros términos, Franco seguía contando con muchos apoyos, incluidos todos aquellos que, a su muerte, iniciarían actividades políticas de carácter democrático. Esta circunstancia bloqueaba cualquier acción reformista, por tanto, en vida del dictador, lo cual afectaba también a las posibilidades de acción política de las derechas que habían sido colaboradoras con el régimen (...) la dictadura (...) subsistía de modo inercial, como una cáscara vacía, gracias a que mantenía intacto su aparato represivo, [los subrayados son nuestros] por lo cual, lo único que cabía hacer y, de hecho, hicieron las distintas fuerzas políticas, más o menos organizadas, era prepararse para el inevitable cambio de régimen». (1989; 34).

---

236 No debe olvidarse que la legitimación de Franco no es originaria, sino derivativa. Es la Junta de Defensa Nacional, autoconstituida por Decreto de 24 de Julio de 1936, la que asumió todos los poderes y por el Decreto de 29 de septiembre de 1936 la que constituye una dictadura soberana en favor de Franco, que se consolida con las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939 y era una solución catastrófica en el sentido gramsciano.

Esta sugerencia es importante para lo que venimos sosteniendo. Evaluar la capacidad del sistema para responder es uno de los elementos importantes para apreciar el cambio o no de las coordenadas del sistema. *La supervivencia física del «dictador» hacía que, por ejemplo, los intentos reformistas desatados por Arias Navarro con el «espíritu del 12 de febrero», llevados a extremos rupturistas por uno de sus ministros (Pío Cabanillas) acabasen en el fracaso si se apelaba a Franco* (Utrera, 1989: 173-5; Powell, 1991: 94). Contrastan con la claridad de Manuel Fraga (1980), según el cual no podría moverse políticamente mientras viviera Franco. El «espíritu del 12 de febrero», que proyectaba la preparación para la sucesión contenía una referencia al «bloqueo» y una previsión sobre la barrera legitimadora:

«En aras de la justicia y la sinceridad, proclamamos que ha sido la personalidad excepcional de Francisco Franco la clave fundante del régimen. Sobre su persona ha gravitado el consenso del pueblo español en torno al sistema. Desde su «autoritas» se ha segregado en un proceso de autolimitación, el conjunto de las instituciones. En el respeto a su figura han coincidido todas las tendencias concurrentes en el régimen, deponiendo ante su invocación cualquiera divergencia<sup>237</sup>».

La proyección de las medidas sobre la participación (régimen local y asociaciones) se mantuvo dentro de los límites del sistema y aunque la intención era «sumar y no restar», ello no impidió aplicar medidas represivas en septiembre de 1975, que no colapsaron nada y se llegó hasta la muerte de Franco sin franquear los límites del 18 de julio.

El cambio en la Jefatura del Estado supone un salto en el estado del sistema si observamos la respuesta, pues éste, en vez de neutralizar la pérdida de apoyo con la represión o la apelación al apoyo difuso, sobre todo, porque no existe esa intención, va a amplificar esa pérdida y el camino que se abre lleva a la adaptación, inicialmente, sustituyendo al responsable de esa pérdida de apoyo, para después ir hacia la modificación del propio sistema en los dos principios aludidos.

El conflicto por objetivos, tal como hemos expuesto, se centra en que la institución o la estructura que necesita del apoyo es la Monarquía, es decir, la Jefatura del Estado, por la peculiar visión que le acaba de otorgar al asumir sus funciones, al ambicionar la transformación de la monarquía limitada recibida en una monarquía democrática, fundamentada en la voluntad popular. Por esta razón, el conflicto, con sus posiciones relativas entre los «duros», los «blandos» y los rupturistas, está centrado en la Jefatura del Estado. No puede negarse el hecho de que la Jefatura del Estado está íntimamente ligada a la estructura del Régimen. Este es el aspecto central que explica la afirmación de una crisis bajo la expresión de un conflicto por objetivos y que deriva de una falta de apoyos a la Monarquía, a

<sup>237</sup> (Discurso de Arias ante las Cortes, el 12 de febrero de 1974) Los subrayados son nuestros.

la propia Jefatura del Estado, conocida por el Rey y por todos los participantes en el juego político. Esta crisis es en efecto una crisis del Régimen, pero en modo alguno una crisis de la totalidad del Régimen. Se trata de una dimensión menor concentrada sobre una estructura del Régimen, como se afirma dentro del análisis sistémico. Existe una falta de apoyo a una estructura, que es la propia generadora de la crisis. La explicación de esa crisis procede de una falta de apoyo que, bajo la faz de un conflicto, amenaza su supervivencia institucional, su misma conservación. Sin resolver dicho conflicto la estructura en cuestión está suspendida en las incertidumbres y peligros, y en último término abocada a su indefectible final. Ese proceso final de destrucción puede presentarse con diversos disfraces, desde la forma más radical del hundimiento instantáneo hasta una parálisis. Pero en el supuesto de no dar respuesta eficaz al conflicto, el hecho innegable es que desaparecería la estructura y con ella el Régimen mismo al tratarse de uno de los pilares básicos del mismo.

Desde los presupuestos sistémicos de la crisis la solución estriba en cambiar (tal y como lo expresaron las palabras del Rey) esas mismas estructuras, con el objeto de obtener los apoyos requeridos, o recurrir de forma progresiva desde las estructuras del Régimen a la represión masiva cada vez en una escala más alta. En definitiva, esta segunda opción no consistiría, en el fondo, más que en la elección de una muerte tan lenta como segura. Esa forma de conservar las estructuras a través de esos procedimientos había sido descartada con anterioridad por el monarca. No se puede olvidar, en este esquema de fines y medios, la relación fundamental que representa el verdadero núcleo del problema. El Rey no pretende conservar a ultranza y a cualquier precio la herencia recibida, sino, a través del instrumento de la legalidad, reconocer, apoyar e impulsar los cambios necesarios para lograr una transformación efectiva que le permita, una vez realizada, conservar su posición institucional. Con esa finalidad no se puede dejar de reconocer la necesidad de una serie de cambios en las estructuras del Régimen, en las autoridades, y básicamente en la identidad de la Comunidad Política. Con ese impulso transformador obtendría el apoyo vital requerido para soslayar su posición de peligro e inestabilidad. Pero, sin duda, los cambios no son neutros. Implican directamente cambiar todo el sistema político.

### 1.1. El conflicto interno entre las normas y los objetivos

Esas tensiones provocadas por la nueva realidad de la política de aquellos días representaban el choque inicial entre las normas y los objetivos. Era el primer paso de la crisis. El enfrentamiento no surge por debates acalorados sobre medios y fines. Los medios políticos utilizados no hacen estallar grandes conflictos ni reacciones espectaculares. La razón es muy simple: La causa de la tensión no eran los medios, sino los objetivos.

La lucha entre normas y objetivos se ciñe a unos actores específicos. De un lado los miembros del sistema, mientras por otro aparecían los rupturistas. Cuando la misma lucha se registra entre los propios miembros del sistema surge una dualidad provocada por el resultado triunfante de las normas sobre los objetivos, o viceversa. En el primer supuesto la supremacía de las normas conduce a conservar la legalidad del sistema, por esa vía no se avanza hacia un nuevo sistema político, comenzando por no establecer una nueva identidad política. En cambio, en el segundo supuesto, al vencer los objetivos sobre las normas, se desvanece la legalidad y progresa la crisis política, sobreviene una mayor «tolerancia» y se camina hacia una nueva definición de la identidad política.

Cuando la lucha se establece entre los miembros del sistema y quienes se situaban radicalmente al margen, también se ofrecía una doble posibilidad. Si las normas imperaban sobre los nuevos hechos y objetivos, se reforzaban los mecanismos represores y los rupturistas iban a parar a las cárceles. Si el triunfo favorecía a los objetivos, el sistema se agrietaba y aumentaba la gravedad de la crisis.

La mezcla de legalidad y «tolerancia» suponía internarse por un sendero marcado por la consigna «de la ley a la ley», que estaba alfombrado por enormes púas, alzadas por una contradicción verdaderamente insuperable. La alternativa era forzosa: o legalidad o «tolerancia». Ambas eran un cóctel explosivo porque en la práctica sólo se podía ejercer una u otra.

La tensión política derivada de la opción sobre los objetivos alcanza no sólo a los miembros, sino también a las estructuras de autoridad. El motivo no es otro que el debate sobre el tipo de cambio que se pretende, en definitiva, por el tipo de reforma. Los polos de fricción están distribuidos entre tres estructuras: la Jefatura del Estado, el Gobierno y las Cortes. Para llevar adelante las decisiones y los proyectos legislativos (para cambiar la estructura del Régimen y la identidad de la Comunidad Política) se precisa lograr un acuerdo entre las tres estructuras implicadas. Sin tal posición de partida, basada en el acuerdo compartido, sería imposible adoptar una decisión. Por la vía del desacuerdo se bloquearía toda posibilidad de avanzar sobre un proyecto de reforma. A este mecanismo delicado, que se podía quebrar con el simple desacuerdo, hay que añadirle las peculiaridades del Movimiento y de la Organización Sindical, puesto que ambos tienen representación tanto en las Cortes como en el Gobierno y podían ejercer influencias sobre ambas -Gobierno y Cortes- cuando tenían que tomar una decisión.

La existencia de la crisis se manifiesta cuando hay un conflicto de estructuras que cortocircuita la posibilidad de llegar a alcanzar acuerdos para adoptar decisiones. El hecho es que no se toman decisiones, se mantiene equilibrado el sistema y las estructuras se neutralizan unas a otras. La estabilidad, en términos sistémicos, refleja el conflicto entre las estructuras,

que impide el ulterior desarrollo. En definitiva, no se puede, en esas circunstancias, proseguir hacia delante. ¿Qué significa? El análisis sistémico indica la existencia de una falta de apoyos. Quienes toman las decisiones no poseen los apoyos necesarios. Las Cortes no apoyan al Gobierno o el Jefe del Estado no apoya a su Gobierno, o los propios ministros no se apoyan entre sí para sacar adelante un proyecto determinado. Los propios grupos que componen las Cortes pueden encontrar profundos escollos que les aparten de la posibilidad de realizar una tarea legislativa eficaz. Las Cortes se mantienen estables, puesto que se prolonga su legislatura el mismo día 29 de enero de 1976<sup>238</sup>, después del discurso de Arias. Por esa causa la composición de la Cámara se mantiene intacta sin registrar cambio alguno.

Un tercer elemento del conflicto surge entre los ocupantes de los roles de autoridad en las estructuras claves. Un ministro o el presidente del Gobierno están en desacuerdo, no poseen sintonía, con el jefe del Estado. Eso no significa que no entiendan y compartan los objetivos que persiguen. Pero el talante y la personalidad de los individuos puede alejar la posibilidad de sintonía al no compaginarse con los roles en el mecanismo de la comunicación institucional, lo cual fue motivo de no pocos comentarios políticos vertidos en la prensa. Se comienza a considerar a los ministros por el grado de su afinidad generacional con el Rey. La mentalidad y el sentir de unos y otros se presupone cercano, y de ellos con el Rey. Pero en el primer gobierno todavía coexistían unos ministros más antiguos con los ascendidos de la generación del Big-Bang político de la transición, quienes, pasados los años, llegarían a ser identificados como la clase política de la transición. La combinación entre ambos grupos no ofrecía un resultado homogéneo, por la propia naturaleza de la experiencia política como instrumento de solidez de cara a la acción política. Máxime en momentos donde afloraban por doquier las dificultades del proceso que se ponía en marcha y el bagaje y la personalidad curtida y fuerte con la experiencia eran necesariamente elementos que aportaban un distinto peso político a unos y otros. El rey no estaba en sintonía con el grupo veterano, muy asentado, con luz propia y peso político<sup>239</sup>. La edad y la cercanía que parecía provocar no constituían en sí mismas un elemento esencial, pero tampoco se puede negar su influencia en la adopción de decisiones y su interpretación. Incluso, la forma en la que un ministro se podía expresar tenía su cierta importancia, como se pudo observar con Fraga en comparación con Suárez durante los sucesos de Montejurra en marzo de 1976. La forma de resolver un conflicto sin exhibir el llamado talante autoritario, de negociar dando la nueva impresión -ejercicio de la actitud reformadora- de utilizar cauces y mecanismos de expresión diferentes<sup>240</sup> a los usados

238 La décima legislatura quedó prorrogada hasta el 30 de junio de 1977 por Decreto 111/1976, de 27 de enero (*BOE*, número 25, de 29 de enero).

239 Excepción básica es la de su preceptor Torcuato Fernández Miranda, junto a las de José María de Areilza y Antonio Garrigues Díaz-Cañabate.

240 Con la transición llegó un nuevo léxico político y nuevas expresiones que venían a reemplazar la



anteriormente por hombres como Fraga, es el factor de imagen que empieza a cobrar protagonismo en la coyuntura política. Las apariencias cobraban redoblada importancia. Antes, para ajustarse al encorsetamiento del Régimen, y, en la etapa actual, para acercarse a los nuevos gestos, estilos, imágenes y formas de expresión. El talante emergente, como nuevo traje político, mostraba su nuevo corte inspirado en la exitosa moda adornada por el juego del diálogo entre las partes, el espíritu de negociación («abierto» según se recalcaba con insistencia), y el rechazo frontal a la apariencia de que se estuviese imponiendo algo. Las distancias entre los dos estilos en presencia -los mayores y los jóvenes del rey- también provocaba reticencias entre Arias y sus ministros. Nada más nombrarse el Gobierno surgió un conflicto entre Arias y Osorio, el ministro de la Presidencia. El rey había ejercido la presión para el nombramiento de los ministros y ocurrió inmediatamente que Arias no tenía nada que ver con Osorio y, como buena muestra de hasta dónde llegaban los talantes, cambió la ubicación del despacho del recién nombrado ministro, que estaba contiguo al suyo (Osorio, 1980: 47). Pero en la política el mantenimiento de las ficciones es muy socorrido, aunque resulta, por demás, muy infrecuente que no cobre su precio correspondiente. Y, en efecto, la distancia, verdaderamente absurda en el seno de un Gobierno, se tradujo en dificultades de comunicación y en recelo permanente. El Gobierno desde esa perspectiva, no era precisamente aquello que decía Fraga de «un equipo de gobierno con un proyecto concreto». Por otra parte, también se podía observar cómo fluían las simpatías, desde el primer momento (Osorio, 1980: 47-48), entre Osorio y Suárez, lo que les permitirá llegar a coincidir en diversas decisiones<sup>241</sup> y llegar juntos a la sustitución del gobierno Arias.

Lo mismo cabe decir respecto a Martín Villa. No hay que olvidar que son los elementos más jóvenes y participan del mismo talante, lo cual les permite combinar sus objetivos tácticos. Fraga los encartucha en un grupo, porque sabe que están buscando retrasar las reformas, que quieren retrasar el acuerdo sobre cómo llevarlas a efecto y ponen excusas, dan largas, no están decididos, se escudan en realizar consultas con estos o aquéllos (Fraga, 1987: 25-6). Todo lo cual les permite un variado juego político en los escalones mismos del poder. Esa generación emergente, llamada del rey, también fue denominada tercera generación por referencia a los que no habían vivido la guerra civil pero ocupaban puestos en los aparatos burocráticos de la Administración o del Movimiento. No son estrictamente tecnócratas, pero juegan su papel como profesionales de la política partiendo de un esquema de socialización como funcionarios. Son más prácticos y no están ya tan apegados a los principios y a los

---

retórica del lenguaje político anterior. Era el lenguaje que ya denunciaba Joaquín Garrigues Walker en un artículo publicado en *El Noticiero Universal* el 10 de octubre de 1974, titulado «La Violencia» (1976: 114-116).

<sup>241</sup> La primera coincidencia se dio en el Consejo de Ministros del día 9 de diciembre (Osorio, 1980: 54).

valores, lo cual se nota en su acción política y su decantamiento por la estrategia reformista.

## 1.2. El conflicto externo entre las normas y los objetivos

El conflicto entre los miembros de la comunidad política, entre las estructuras o entre las autoridades, con cualesquiera derivaciones conflictivas entre los tres elementos por conseguir los objetivos de la reforma con ciertos alcances y métodos, define el estado de crisis del sistema político. Pero al adoptar esa iniciativa y hacerla propia chocan necesariamente con quienes militaban en la «oposición» y fuera de las fronteras del sistema político. Tal fricción estaba motivada por la contraposición en los medios. La disyuntiva se cifraba entre ir «de la ley a la ley» o en formar un gobierno provisional antes de iniciar un proceso constituyente.

Si se tienen que enfrentar con los elementos exteriores al sistema, se ven obligados a administrar el orden público de forma que les permitiese una graduación desde la violencia como respuesta o bien la negociación para evitarla. El propio Fraga confesó con claridad el tratamiento que debía otorgar a unos y a otros, en materia siempre tan incómoda como administrar hospedaje público obligatorio. Si Fraga lograba negociar con los opositores al régimen podía evitar la represión y, a su vez, avanzar en la reforma con el apoyo de los propios opositores, que de esa manera penetrarían en el espacio reformista con el obvio y paulatino abandono de la oposición.

En el conflicto interno entre los miembros y las propias estructuras influye el conflicto entre el sistema y la oposición rupturista.

La oposición presiona y sigue la misma táctica observada en los años del primer gobierno Arias, consistente en utilizar a los obreros y a los colectivos profesionales aprovechando sus movilizaciones laborales y transformándolas en reivindicaciones de puro carácter político. La oposición logra por ese procedimiento una alta capacidad de movilización, siempre en relación con la capacidad mostrada en los años precedentes. La movilización viene marcada por dos aspectos fundamentales. El primero se condensa en los propios Presupuestos Generales del Estado aprobados en el año 1975, que establecían la propuesta de congelación salarial como solución para detener la deriva inflacionista. La situación es paradójica porque el Gobierno, que aun no posee una definición estratégica, se ve acotado en uno de sus principales mecanismos de ejecución como el Presupuesto. En ese primer trimestre, los sucesos se pueden condensar en las palabras del ministro de Relaciones Sindicales, Rodolfo Martín Villa:

«el prólogo socioeconómico de la reforma política y sindical era el más amplio movimiento huelguístico que España hubiera experimentado en los últimos años.

»Dos hechos contribuyeron a la imagen de tales conflictos:

afectaron especialmente a los servicios públicos, con su impacto negativo magnificado sobre la normalidad ciudadana en un tiempo de cambio, y se produjeron no sólo en sectores tradicionalmente conflictivos, sino, además, en colectivos hasta ese momento pacíficos. Estos dos hechos favorecieron la impresión de que la paz en la calle, uno de los más preciados activos del régimen anterior, amenazaba tambalearse, sugiriendo la tentación de una respuesta no por la vía de la aceleración de los cambios, sino por la de su bloqueo.

»Una serie compleja de causas estuvieron en el origen de este movimiento. Del total de convenios colectivos establecidos en el país, aproximadamente dos tercios se renovaban en los tres primeros meses de los años pares. En concreto, en los primeros meses de 1976 debían renovarse unos dos mil convenios colectivos y prácticamente todos estaban en negociación el uno de enero de ese año. Era la máxima concentración de negociación colectiva, y este sólo hecho hubiera bastado, aún en vida de Franco, para dar lugar a un primer trimestre de 1976 bastante caldeado.

»Pero, además, esa renovación iba a tener lugar bajo el impacto de la crisis de 1973, que el país había desconocido y cuyo costo no había empezado a abonar. En realidad, entrábamos en la primera renovación de convenios colectivos de la crisis, en una situación de quiebra del pacto social tácito en que se había apoyado el franquismo. Por si esto no fuera suficiente, en octubre de 1975 se habían dictado disposiciones restrictivas de la contratación colectiva en forma de topes salariales [que venían a confirmar los Presupuestos del Estado presentados por Villar Mir]]» (1984:16).

El paisaje descrito por Martín Villa pone de manifiesto los planos presentes en el conflicto y su delicada intersección en el terreno político de la reforma. La movilización estaría presumiblemente bien alimentada -«caldeada», en los términos de Martín Villa- por la oposición al Régimen. El PCE y CCOO llevan el peso de la organización y animación movilizadora. Este esquema no estaba exento de tensiones políticas procedentes del orden público, cuyo mantenimiento era un objetivo de primera necesidad, como sabemos. Algunas situaciones eran verdaderamente complicadas, como ocurrió con la huelga del METRO en Madrid en ese año de 1976, que no pudo solventarse por medio de negociación y se llegó a su militarización. El ministro de Relaciones Sindicales explicaba con nitidez las posibles repercusiones de una huelga de este tipo:

«Sin duda, las causas de la huelga eran laborales. La intención política se manifestaba en la oportunidad con que, en esa fecha y en el contexto de esos días, se desencadenaba el paro. El origen del conflicto se remontaba a agosto de 1975, fecha en la que se autorizó a la empresa una subida de tarifas. Los trabajadores venían reclamando desde esa fecha, una participación en los rendimientos de la subida.

»Lo significativo era que el convenio del Metro no acababa

su vigencia hasta el 30 de junio de 1976, y que la reivindicación de participar fuera de convenio en los ingresos derivados del aumento había venido planteándose sin excesiva virulencia a todo lo largo del segundo semestre de 1975. Lo que hacía a la huelga sospechosa de implicaciones políticas era la repentina prisa que a los representantes sindicales de los trabajadores les había entrado para alcanzar su objetivo con tal urgencia que les llevó a decretar una huelga salvaje» (Martín Villa, 1984:17-18).

Estas tácticas corresponden a la oposición rupturista, que pretendía quebrar la autoridad del Régimen, del propio sistema, para organizar todo un proceso hacia la democracia partiendo de cero y no del régimen precedente: mediante un Gobierno Provisional y un proceso constituyente. Las movilizaciones, como táctica visible de la oposición rupturista (Maravall, 1984: 24-31) y los atentados terroristas (Muñoz Alonso, 1982: 51 y ss) contribuyen a crear una imagen de quiebra de la «paz social» (Martín Villa). La novedad de la escalada de tensión social despierta un alto interés en la prensa y alcanza a sus primeras páginas. Así la dimensión de los conflictos traspasa el umbral del estricto territorio, cuna del conflicto. La dimensión nacional se alcanza con toda facilidad, lo cual es siempre estímulo suplementario para la unidad de los opositores al régimen (Míguez, 1990:242-244 y 446-464). Los sucesos más reseñados, con impacto nacional, fueron los enfrentamientos en Vitoria, que culminaron el día tres de marzo de 1976, y en Montejurra el 9 de mayo de 1975<sup>242</sup>, y la unidad de las fuerzas opositoras con la creación de Coordinación Democrática (Míguez, 1990: 446 y ss), sin olvidar las movilizaciones en Cataluña y la visita del Rey, con su discurso en el Salón del Tinell<sup>243</sup>.

El sistema político reaccionaba en dos frentes a la par. De un lado perseguía, como explicaba Manuel Fraga, contener a la oposición sin permitirle tomar la iniciativa tras una ruptura por descontrol y desbordamiento del orden público, mantenido con cautela por la poderosa máquina de Gobernación. Pero, y en segundo lugar, el gobierno no abandona su interés permanente por integrar en la comunidad política a los miembros rupturistas que militaban en la oposición al Régimen. Con esta intencionalidad se tolera la celebración de diversos Congresos de fuerzas políticas y sindicales procedentes de los extramuros del régimen. En primer lugar, se dejó que fuesen organizadas en el mes de enero en Madrid por el Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español las Terceras Jornadas Demócrata-Cristianas «que en esta ocasión se proyectaron a la luz pública y sin solicitar permiso de las autoridades, bajo el pretexto de que ya no estaba vigente la normativa franquista sobre el derecho de reunión<sup>244</sup>. Lo cierto es que la autoridad gubernativa no impidió esta especie de reto<sup>245</sup>, que

242 (Osorio, 1980: 85-96); (D-16, 1984, capítulos 16 y 17); (Martín Villa, 1984: 26-30).

243 (TVE, 1993, Capítulo 8), (Powell, 1991: 146-150).

244 La declaración final de las jornadas, el 31 de enero de 1976, incorporaba esa idea en los siguientes

sirvió de precedente para posteriores reuniones, también públicas, de otros grupos políticos» (Álvarez de Miranda, 1985: 92). Otras reuniones toleradas son el I Congreso de Izquierda Democrática, celebrado en El Escorial entre los días tres y cinco de abril de 1976 (D-16, 1984: 94), la III Asamblea General de Convergencia Democrática de Cataluña (Marcet, 1987: 29), el XXX Congreso de la UGT (Martín Villa, 1984: 32), los congresos de Unión Democrática de Cataluña y de la Federación Popular Democrática (Míguez, 1990: 384 y 396).

El resultado indudable de tales autorizaciones no es otro que forzar la legalidad<sup>246</sup>, porque se respeta el derecho de reunión pero con un objeto manifiestamente falso, como era el caso del congreso de la UGT, a través del sugerente título de «jornadas de estudio sobre asuntos sindicales», que recuerda a Quevedo en el nombrar y el ser, o sin necesidad de acudir a ninguna autorización. En segundo lugar, por si faltase algo a la anormalidad, se llevan a cabo reuniones, al margen de la legalidad entonces vigente, entre el Gobierno y los grupos de oposición, llevadas de la mano de Fraga. Se establecía un precedente de profundas consecuencias. Donde no tenían que enfrentarse con el problema del orden público se practicaba con absoluta impunidad el viejo principio de «el fin justifica a los medios».

La actividad legalizadora de dos Congresos de fuerzas políticas, claramente, no solamente al margen, sino en contra de la legalidad del régimen, vino a significar el deseo de las autoridades de beneficiar a ciertos grupos opositores para que tomasen posiciones y roturasen el terreno antes de hacer su aparición el Partido Comunista. Pretendían evitar el abrazo del oso comunista, como se pintaba, cerrando al PCE en la pinza de una ilegalización mantenida a trasmano para ventaja de los partidos no comunistas, es decir, de las fuerzas socialistas y democristianas. Más adelante se dará respuesta concreta a la cuestión comunista pero, de momento, se les deja fuera. El resultado no sufre grandes variaciones por estar fuera o dentro el Partido Comunista, porque el hecho es que sin modificar la legalidad se tolera a grupos al margen del sistema y se realiza una ruptura real al introducirlos en una comunidad política que por entonces tampoco tenía definida una nueva identidad. Lo grotesco de la situación es que no se ha redefinido la identidad política y tampoco se ha suprimido la establecida anteriormente. Y todo este entramado no es más que otra consecuencia de ese elemento denominado con la expresión de consenso de concordia nacional expuesto por el rey, exhibido por la Iglesia y defendido por el PCE. La práctica cabalga, no hay duda, pero

---

términos: « (...) convocadas el 9 de diciembre de 1975, para examinar la posición del Equipo ante el importante momento político, poniendo en práctica un inalienable derecho de reunión cuyo ejercicio, sin previa solicitud de autorización gubernativa y con la simple comunicación prevista en la ley 15/7 de 1880 trata de abrir un cauce para todos los ciudadanos.» (Álvarez de Miranda, 1985: 93).

245 La Dirección General de Seguridad se personó mediante un representante en el acto (D-16, 1984: 238).

246 Martín Villa entenderá que «se vivía una situación muy confusa de tolerancia de las organizaciones todavía ilegales que tuvo que enfrentarse con un reto (el congreso de la UGT) que afectaba a la credibilidad no sólo de la reforma sindical, sino de toda la reforma política en su conjunto» (1984: 32).

nos podemos interrogar sobre varios aspectos, no por elementales, faltos de interés. ¿Dónde se encontraba el real programa político de la reforma? ¿Cómo era posible haber llegado a tal situación sin previamente haber aprobado la reforma?

## 2. La asunción y ejecución de los objetivos propuestos por Rey

Una vez establecidos los fines que se perseguían y las implicaciones paralelas por quien más poderes acumulaba dentro del sistema, restaba una cuestión, no por más práctica menos decisiva: cómo se realizaría, y la secuencia de objetivos institucionales que se tendrían necesariamente que cubrir. Se trataba de lograr un ritmo de conexión con las estructuras del régimen lo más fluido, ágil y rápido posible. Con ello se conseguiría poner fin, cuanto antes, a la crisis y evitar así su peligrosa sombra.

### 2.1. Los nombramientos claves

El primer paso, encaminado a trasladar los objetivos a las estructuras, se observa en el trámite del nombramiento de Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. La oportunidad se abrió paso por la feliz casualidad, para los propósitos perseguidos, de tenerse que nombrar nuevo Presidente por finalizar el anterior su mandato. Trámite poco inocente.

Alejandro Rodríguez de Valcárcel era presidente del Consejo del Reino y a la vez Presidente de las Cortes<sup>247</sup>. Sus perfiles ideológicos le situaban entre los defensores más estrictos del franquismo. Por ello, era considerado por sus coetáneos como un «duro» dentro de la lealtad estricta al sistema impuesto por Franco. La coyuntura no podía ser más afortunada y propicia para una sustitución favorable hacia el nuevo entramado de cometidos políticos reformadores que el mismo Rey había anunciado recientemente en su discurso<sup>248</sup>.

Sobre la salud de Rodríguez de Valcárcel se barajaba una supuesta enfermedad o debilidad<sup>249</sup>. Ante esta panorámica surge la duda sobre si renovará o no su mandato. El puesto es naturalmente clave y la dirección política que tomase este cargo realmente básico por sus

247 Fue nombrado por primera vez en la novena legislatura, en sustitución de Antonio Iturmendi Bañales, el 26 de noviembre de 1969. Su renovación se formalizó para la décima legislatura el 16 de noviembre de 1971 y concluía el 27 de noviembre de 1975 (Maestre Rosa, 1977: 513, 535). La fecha oficial del 27 de noviembre de 1975 es la que utiliza Valcárcel en su carta de despedida a los procuradores, fechada el 19 de noviembre de 1975 (López Rodó, 1993: 192). Los restantes trabajos y crónicas señalan el 26 de noviembre.

248 No se había podido prolongar la vida de Franco para «que el presidente de las Cortes de entonces, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, estuviera en condiciones de ser reelegido para convertirse, así, en el albacea del sistema. (...) si *Franco* moría antes, con *Juan Carlos* ya Rey y jefe del Estado efectivo, las aspiraciones de los franquistas no tenían ningún futuro» (D-16, 1984: 167).

249 La circunstancia parece ser verosímil si se tiene en cuenta que murió a los cincuenta y nueve años, el día 22 de octubre de 1976, apenas un año (EL PAÍS, 23-10-1976)

funciones, que se han demostrado transcendentales en el proceso de cambio político, daría potencialidad al proyecto anunciado por el Rey o bien lo pondría en una difícil situación siempre que el hombre que ocupase el puesto fuese del sector más netamente franquista. La trascendencia del nombramiento venía agravada por la urgencia de tomar medidas decisivas para abrir el proceso. Se precisaba un cálculo de la posición de cada miembro en los puestos de autoridad para verificar si estaban con los «duros» o los «blandos». En definitiva, si se podía contar con su concurso político o por el contrario habían quedado al margen del interés colaborador en la empresa reformista<sup>250</sup>. La alternativa entre unos y otros era como el interruptor de un circuito eléctrico que cortase o dejase pasar la corriente, es decir, el impulso político hacia la reforma.

La importancia del Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino no podía pasar inadvertida y, así, el Rey mantenía un candidato propicio para sustituir a Valcárcel. El candidato en ascenso era, como bien se sabe y se sabía, Torcuato Fernández-Miranda, preceptor del Rey y su mentor inigualable (Oneto, 1985:138-139).

El monarca conoce bien los escollos para incluir al candidato de su elección en la terna que el Consejo del Reino tenía que presentarle. Las dificultades ya no tienen las mismas características que en los tiempos de Franco. El mecanismo de elección se mantiene pero el Rey no tiene el poder material de su antecesor y no puede sugerir al Consejo -convirtiendo la sugerencia en hecho, como hacía el Generalísimo- al hombre de sus preferencias, sabiamente detectadas por el Consejo en feliz «coincidencia».

El Consejo del Reino está dominado por los entonces denominados “ultras”, con una larga memoria de agravios hacia Torcuato Fernández-Miranda. Recuerdan su paso por la Secretaría General del Movimiento, a donde fue llevado por Carrero Blanco poco antes de que estallase el escándalo Matesa en 1969. Con esa tarjeta de visita no se podía contar con una posición favorable por parte del Consejo del Reino hacia la persona y sobre todo a la posición política que representaba la figura de Fernández-Miranda (Bardavío, 1984: 215).

El Consejo venía a representar un desfiladero difícil por el cual debía transitar la terna convenientemente «alumbrada». Para ese cometido, el Rey cuenta con algunos peones que pueden franquearle el camino, pero aún así el problema subsistía al no contar con las asistencias políticas suficientes. Uno de ellos era Miguel Primo de Rivera (Powell, 1991:130-131). Ni esa dificultad era ingenua ni la lucha desatada discurría por la simple superficie del nombramiento de unas personas u otras. Las tensiones no procedían, como ya entonces era

---

250 El Rey dice a Vilallonga: «Había que tomar en consideración que las Cortes eran una emanación del régimen precedente y que el Consejo del Reino lo integraban los ultras más puros y duros del franquismo. También había, naturalmente, hombres como Miguel Primo de Rivera, que me era fiel, con los que podía contar para comenzar con suavidad el cambio. El único hombre capaz de influir en un sentido o en otro al Consejo del Reino era el presidente de las Cortes. Torcuato lo sabía y por eso prefirió ese puesto al de presidente de Gobierno» (Vilallonga, 1993: 97).

obvio, de los perfiles personales o los datos más o menos biográficos e incluso anecdóticos de los hombres del Régimen. La cuestión que se debatía era de una importancia capital, se estaba jugando el control político efectivo de dos estructuras fundamentales del Régimen: las Cortes y el Consejo del Reino. Con ellas, se daría vía libre a la reforma. Sin ellas, todo movimiento político aparecía hipotecado, cuando menos, y anulado, cuando más. En resumen, la viva confrontación política manifestada con ocasión de ese nombramiento clave, no era otra cosa que el fiel reflejo de una lucha entre personas por ocupar los roles de los puestos decisivos<sup>251</sup>, que se salda con el triunfo del Rey<sup>252</sup>.

A estas dificultades para nombrar al Presidente de las Cortes se añade el problema de la permanencia o no del Presidente del Gobierno nombrado por Franco. El mandato de Arias Navarro no concluía por vía ordinaria hasta pasados tres años. Si Arias no presentaba su dimisión ante el Rey o éste no se la aceptaba, oído el Consejo del Reino, el período de tiempo político de Arias era notablemente prolongado en momentos de crucial importancia. También el monarca podía proceder a destituirle, pero en este supuesto la dificultad política era peliaguda, habida cuenta de la oposición del Consejo del Reino, quien tendría que dar el visto bueno a la decisión del Rey (artículo 15c de la LOE). Al margen de estas opciones decisivas, restaba marginalmente una salida prevista para los casos excepcionales en los que el presidente quedase incapacitado para el ejercicio de sus funciones. La apreciación de esa presunta incapacidad del Presidente del Gobierno recaía directamente en el Consejo del Reino.

La ligazón entre los procedimientos para la elección de los Presidentes del Gobierno y de las Cortes, éste último además Presidente el Consejo del Reino, hace posible unos contactos para negociar ambos trascendentes cargos. Por un lado se aprestan a la negociación el Rey y algunos miembros de su equipo, en el cual sobresalen Alejandro Fernández-Sordo y, precisamente, Torcuato Fernández-Miranda; de otro lado se sitúan el presidente del Gobierno nombrado por Franco -Arias- y los «duros» del Consejo del Reino, con personalidades políticas tan inconfundiblemente señaladas como Girón y Oriol y Urquijo (tío y sobrino). La transacción se resuelve a favor del mantenimiento de Arias como Presidente del Gobierno y la

---

251 Se empieza a demostrar que, una vez desaparecido Franco, las estructuras del régimen funcionan con autonomía propia. Este aspecto se manifiesta en que el Rey tiene dificultades para introducir en la terna al «elegido», igual que el Consejo del Reino puede resistirse a una forzada inclusión en una terna. En las nuevas circunstancias y en los aspectos reales, no nominales, el Consejo del Reino no es un mero apéndice del Jefe del Estado en lo referente a estos nombramientos de especial trascendencia. Se aclara así lo que entonces se afirmaba sobre los poderes del Rey, en el sentido de creer que esos poderes, en su ejercicio, eran los mismos que anteriormente había tenido Franco. No eran los mismos y las dificultades muestran la nueva realidad.

252 El Consejo del Reino se reunió el día uno de diciembre, celebrando la reunión más larga de su historia. Duró seis horas y veinticinco minutos, pero salió la terna en la que figuraban Torcuato, Licinio de la Fuente y Emilio Lamo de Espinosa (D-16, 1984: 167). Torcuato fue nombrado Presidente de las Cortes por el Decreto 3144/1975, de 2 de diciembre (BOE, número 290, de 3 de diciembre de 1975).



inclusión en la terna para Presidente de las Cortes de Fernández-Miranda, que, efectivamente, sale nombrado y toma posesión de su cargo el día 2 de diciembre de 1975. El mantenimiento de Arias se confirma, según lo previsto, el 4 del mismo mes<sup>253</sup>.

Al margen de ese acuerdo se manifiesta Manuel Fraga, quien se mostraba a favor de la reforma, porque él ponía el acento precisamente en el puesto de Presidente del Gobierno como punto clave desde el cual desplegar la tarea reformista (Fraga, 1987:20). Desde su posición, el cargo de Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino no tendría el peso político fundamental para imponer el rumbo de las reformas anunciadas por el Rey, y de igual forma tampoco reconocía a ambas estructuras la entidad necesaria para frenar el proceso. Hay que entender que todo este esquema lo pensaba Fraga desde el supuesto «natural» de ser él quien llevase adelante la acción política. Para tal efecto, nada mejor que el puesto clave, de neto carácter ejecutivo, de la Presidencia del Gobierno. Lo que no estaba claro, ni posteriormente nadie ha hecho referencia a ello, es el singular supuesto de cómo sería incluido Fraga en la terna del Consejo del Reino. Ese pequeño detalle quedaba en el aire, porque se escapaba la consideración, obviamente sin trascendencia como fácilmente puede observarse, de que el Rey no era Franco. Las reglas de juego no operaban como en el pasado e implacablemente empezaban a pasar la factura, lo cual desbarataba algunos planes configurados según la estricta mecánica anterior.

El Rey, de todas formas, consigue dos presidencias fundamentales que indirectamente le permiten influir en el nombramiento de los ministros. Y se pudo observar cómo, sin tregua, el día 11 de diciembre todos los ministros eran cesados<sup>254</sup>, incluidos los vicepresidentes, para a renglón seguido nombrar un nuevo Gobierno. Continúa, por el acuerdo, Arias, pero el Gobierno emergente ya no dispone de la misma distribución de los grupos estratégicos. El dominio de los reformistas es claro frente a los aperturistas y los continuistas. El resultado no es el que cabría esperar, porque el acuerdo de nombramiento en el Consejo del Reino suponía el intercambio de un aperturista por un reformista, pero la composición del Gobierno va a resultar cara para Arias<sup>255</sup>. En la nueva realidad se observa directamente que el presidente del

---

253 (Powell, 1991: 131); (Bardavío, 1984: 181-182); (Cabellos, 1984d: 227).

254 El Decreto 3234/1975, de 11 de diciembre (BOE número 298, de 12 de diciembre) dispone el cese de los Vicepresidentes primero, segundo y tercero del Gobierno, José García Hernández, Rafael Cabello de Alba y Fernando Suárez González. El Decreto 3235/1975, de idéntica fecha y Boletín, hace lo propio con los ministros.

255 «Arias, que piensa mantener a todos sus colaboradores (y colaboradores eran el vicepresidente y ministro de la Gobernación José García Hernández, el vicepresidente y ministro de Trabajo Fernando Suárez y el ministro de la presidencia Antonio Carro) comienza sus despachos con el rey la primera semana de enero (es de diciembre) de 1975 para formar un nuevo Gabinete.

»Con ingenuidad, Carlos Arias va proponiendo nombres, y con seguridad, en la Zarzuela, esos nombres se van sustituyendo porque tanto Alfonso Armada, secretario entonces de la Casa Real como José Joaquín Puig de la Bellacasa (un diplomático posteriormente alejado de la Zarzuela por decisión personal de Armada) ya han elaborado otra lista, e incluso han mantenido algunos contactos. Arias se

Gobierno no dispone del mismo margen de maniobra que en su Gobierno anterior. La homogeneidad no se vislumbra en el horizonte. Dentro de los departamentos ministeriales, formando equipo con los ministros, penetran hombres claramente comprometidos con la posición mostrada por el Rey (Míguez, 1990: 182-187), con el objetivo (como se recordará, uno de los elementos más destacados de los apuntados por el Rey en el discurso de la jura) de que el Gobierno diseñe las acciones necesarias para hacer más efectiva la participación política de los españoles.

El hecho político, sin precedentes en la breve historia de la Presidencia del Gobierno deslindada de la Jefatura del Estado, se manifiesta en que Arias Navarro se mantiene en el Gobierno con la penosa carga de no ejercer su función más propia: el control pleno de la acción política gubernamental en consonancia con el Rey. Vendría a significar un gobierno a caballo entre lo que es una designación en una monarquía estrictamente constitucional y lo que es la elección de los miembros de un Gobierno ya sea en un sistema parlamentario o presidencial. El nombramiento efectuado por Franco sobre Arias le permitió a éste ser un *primus inter pares* dentro del franquismo, pero, al mismo tiempo con la hipoteca de su nombramiento demostraba palpablemente su incapacidad para significar un freno eficaz contra los deseos del monarca. La mano que lo mantenía en alto le distancia, a la par, del halo vital en la política: el ejercicio del verdadero poder de gobierno. El acuerdo con el Consejo del Reino venía a significar una devaluación, un verdadero recorte sustantivo, de las posiciones ocupadas en la práctica política por el sector más fiel a la identidad y a los principios del sistema político.

A partir del 11 de diciembre se nombra lo que desde entonces se denominará el primer Gobierno de la Monarquía<sup>256</sup>. El día 13 juran sus cargos ante el Rey y, después de la toma de posesión formal de sus cargos, varios ministros se reúnen para elaborar la declaración programática del gobierno, propuesta por Manuel Fraga, que será aprobada en el Consejo de Ministros presidido por el Monarca del día 15 de diciembre de 1975 (Osorio, 1980: 48). El hecho es suficientemente significativo por la composición de los ministros que participan en la reunión, y por el contenido de la misma declaración. El predominio de Manuel Fraga es contundente<sup>257</sup> y se comenzaba a demostrar así, desde el primer momento, lo extremadamente

---

conveniente de que es necesario un cambio de imagen en esa nueva etapa que se abre en la historia del país y acepta las sugerencias, no sin oponer resistencia.» (Oneto, 1985: 141). Complementariamente: (López Rodó, 1993: 197-198); (Bardavío: 1984: 230-231); (Powell, 1991: 130-138).

256 Por el Decreto 3236/1975, de 11 de diciembre (BOE, número. 298, de 12 de diciembre) el Rey nombraba a los Vicepresidentes primero para Asuntos de la Defensa, segundo para Asuntos de Interior y tercero para Asuntos Económicos del Gobierno, Fernando Santiago y Díaz de Mendivil, Manuel Fraga Iribarne y Juan Miguel Villar MIR. El Decreto 3237/1975 de la misma fecha hacía lo propio con los ministros (BOE, número. 298, de 12 de diciembre).

257 Osorio recuerda que la reunión en el despacho de Fraga, con Areilza, Villar Mir, Garrigues, Suárez, Solís, Robles Piquer y Martín Gamero, para redactar la declaración, fue casi un mero trámite: «He dicho

difícil que sería la coherencia del Gobierno. Un encaje de bolillos fueron las relaciones de los ministros entre sí y con su presidente, en aquellas circunstancias forzadas por un equilibrio inestable y con un debilitado Arias Navarro. Y la declaración (*Doblón*, 20 diciembre de 1975) era una continuación de la misión encomendada por el Rey al Gobierno en su primer mensaje, con la filosofía del ajuste de las instituciones al desarrollo de la sociedad, que necesariamente requería la ampliación de la comunidad política hasta los límites totalitarios por la izquierda y su concreción en una representación acorde con la misma. Intención claramente contradictoria con el respeto a la legislación fundamental franquista, como veremos más adelante al analizar las medidas adoptadas.

Esos dos componentes aludidos -identidad y representación- influirán en la definición de las grandes líneas del Gobierno, en la forma de llevar a cabo la reforma, sus instrumentos -traducidos en normas-, y el grado de profundidad de la tarea reformista. Estas y otras cuestiones no eran materia baladí en aquellas fechas ya cercanas a las navidades del 1975. El Gobierno dará sus primeros pasos con velocidad de tortuga, como demuestra la tardanza de mes y medio para lograr la cohesión necesaria antes de exponer el cambio de gobierno ante las Cortes.

Las tensiones políticas provocadas por los nombramientos claves, como hemos visto, se arrastran en cascada por la estructura del Régimen. Cada puesto tiene su importancia porque los objetivos necesitan ejecutarse y alguien se encarga de hacerlo. No es lo mismo que la ejecución sea hecha por un actor que esté a favor o en contra. Cada ministerio es importante, aunque algunos sean más importantes que otros. El balance de los nombramientos parece favorable a los reformistas. Algo se ha avanzado respecto al anterior Gobierno. Pero todavía queda mucho camino por recorrer. Se necesitan más apoyos. Es el comienzo efectivo del proceso de reunión de apoyos para llevar a buen puerto los objetivos formulados por el Rey. Nada está escrito y predeterminado. ¿Cuanto tiempo hace falta?, ¿Qué va antes y qué después? ¿Cómo reaccionan unos y otros? El interruptor que cierre el flujo del camino de reforma se puede poner en marcha en cualquier momento. Los miembros militares, último eslabón, de momento han sido incorporados. Todos se la juegan, los duros y los blandos, pero también el resto de los españoles.

Este primer cambio después de la sucesión es, por lo tanto, un cambio en los puestos de autoridad de tres estructuras del sistema: Consejo del Reino, Cortes y Gobierno y el balance parece favorable a los blandos, pues han colocado a Torcuato al frente del Consejo y las Cortes y los ministerios civiles fundamentales (Presidencia, Exteriores, Justicia, Gobernación, Hacienda, Relaciones Sindicales y Secretaría General del Movimiento). Sin embargo, los

---

redactar, pero es una exageración, porque como Manuel Fraga la tenía ya preparada desde dos o tres días antes, habría que hablar mejor de corregir lo que se pudo» (1980: 48).

duros controlan la Presidencia, los ministerios militares y Trabajo.

## 2.2. El indulto real

El 25 de noviembre se había concedido un indulto general<sup>258</sup>, a propuesta de los Ministros de Justicia, del Ejército, de Marina y del Aire, y previa deliberación del Consejo de Ministros, con motivo de la proclamación de su Majestad Don Juan Carlos de Borbón como Rey de España. Es un indulto basado en la prerrogativa de Gracia<sup>259</sup> pero con una significación rupturista<sup>260</sup> y continuista<sup>261</sup>. Sería de aplicación para las personas con «penas y correctivos de privación de libertad, pecuniarias y de privación del permiso de conducción impuestas o que puedan imponerse por delitos y faltas previstos en el Código Penal, Código de Justicia Militar y Leyes penales especiales, por hechos cometidos con anterioridad al día 22 de noviembre de 1975»<sup>262</sup>. Las pecuniarias son indultadas, cualquiera que sea su cuantía, y también las penas que no superen los tres años. Si superan ese tiempo, a la mitad las que no superen los seis, a la cuarta parte las que no pasen de doce, a la quinta parte las que no excedan de veinte y a la sexta las que superen los veinte salvo que sean por conmutación de pena capital<sup>263</sup>.

Pero, además, el indulto es importante por dos razones:

1ª. Porque los propios miembros del sistema se amnistían a sí mismos por lo que pudiera pasar, como los hechos de los últimos años vienen a demostrar.

2ª. Porque venía a trastocar la identidad del Régimen al definir quiénes son los que quedan exceptuados del indulto si están condenados y cumplen penas:

- Por delitos de terrorismo y conexos.
- Por delitos de propaganda de sentido terrorista.
- Por delitos de pertenencia a asociaciones, grupos u organizaciones comprendidos en la legislación sobre terrorismo<sup>264</sup>.

Esa definición, que parece simple, y hasta lógica, no puede dejar de ser debidamente contrastada con los límites establecidos por el Sistema. Y esos límites son ampliados

258 Por Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre (BOE, número 284, de 26 de noviembre).

259 Artículo 6º de la Ley Orgánica del Estado.

260 La exposición de motivos del Decreto especifica que «la instauración en Mi persona de la Monarquía española ha de significar una reafirmación de los propósitos de convivencia solidaria y pacífica de todos los españoles» (BOE, número 284, de 26 de noviembre).

261 En la exposición de motivos se entiende que «la promulgación de este indulto general constituye asimismo un homenaje a la memoria de la egregia figura del Generalísimo Franco» (BOE, número 284, de 26 de noviembre).

262 Artículo 1º, Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre (BOE, número 284, de 26 de noviembre).

263 Artículos 1º y 7º del Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre (BOE, número 284, de 26 de noviembre).

264 Artículo 3º del decreto 2940/1975, de 25 de noviembre (BOE, número 284, de 26 de noviembre).

sustancialmente. Surge de esa forma un esbozo de lo que será la nueva identidad de la comunidad política. Son las señales contenidas en una norma como este Decreto<sup>265</sup> las que indican el camino a seguir.

Desde el análisis sistémico, conviene recordar que la Comunidad Política venía definida por tres elementos (lealtad al Jefe del Estado, Servicio a la Patria y obediencia a las leyes). Desde esos parámetros, el Decreto en cuestión, al apuntar el sentido que en un futuro, más o menos próximo, tendría esa Comunidad lo que prefigura es una integración de identidades nuevas cuyo único muro se expresa bajo la fórmula del rechazo a las diversas formas y modos de la violencia terrorista. En definitiva, quedaba afectada retrospectivamente la Comunidad Política y los principios del Régimen. Es un resultado peculiar que esa ampliación se llevase a efecto de un modo negativo. Es decir, se decide dar el paso decisivo sin una previa definición de quiénes estaban dentro y quiénes quedaban fuera de las fronteras del sistema político. Se salta de esa forma cualquier orden lógico en el proceso de reforma, porque sin definir la nueva identidad y manteniendo la anterior legalidad y sus principios organizativos, simplemente, en la práctica (Otro Novas, 1987: 26), se soslaya los márgenes anteriores. La cadena complementaria de normas para desarrollar los aspectos sectoriales del indulto<sup>266</sup> no introduce ningún cambio en la dirección apuntada, simplemente se prosigue la obra sin realizar la tarea pertinente de un cambio directo en las Leyes Fundamentales, que exponían la identidad y los principios del sistema político. La realidad no podía ofrecer un ejemplo más claro para observar con toda nitidez cómo ese decreto venía a afectar a la Ley de 10 febrero de 1939, de responsabilidad política<sup>267</sup>. El problema no era cuantitativo<sup>268</sup>. Marcelino

---

265 El precedente está en el Decreto-Ley de Prevención del Terrorismo de 26 de agosto de 1975, donde se reitera la ilegalidad de los grupos y organizaciones previamente definidas como ilegales en la legislación vigente, pero «se incluyen en el decreto-ley por tratarse de organizaciones cuyas ideologías propugnan la utilización de la violencia y del terrorismo como instrumentos de acción política» (exposición de motivos y artículo 4º) y además se sancionan las manifestaciones públicas que justifiquen de formas diversas las acciones violentas (artículo 10).

266 Véase: Orden de 26 de noviembre, por la que se hace extensiva a la jurisdicción de contrabando la aplicación del indulto concedido por Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre (BOE, número 287, de 29 de noviembre); Orden de 5 de Diciembre de 1975, por la que se extienden los beneficios del Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, al ámbito académico (BOE, número 298, de 12 de diciembre); Orden de 17 de diciembre de 1975, por la que se hace extensivo a las entidades locales la aplicación del indulto concedido por el Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre (BOE, número 308, de 24 de diciembre).

267 «Las medidas del indulto adoptadas con motivo de la proclamación de Su Majestad Don Juan Carlos I como Rey de España, deben extenderse a las sanciones impuestas por la Ley de 10 de febrero de 1939 a los funcionarios de la Administración Civil del Estado y de sus Organismos autónomos». Así reza en el preámbulo del Decreto 3357/1975, de 5 de diciembre (BOE, número 308, de 24 de diciembre de 1975), por el que se declaran revisadas de oficio y anuladas las sanciones administrativas acordadas de conformidad con lo establecido en la citada Ley de responsabilidad política, rompiendo la jerarquía de las normas. Complementariamente, los efectos de este decreto se extenderán a los funcionarios de corporaciones y empresas concesionarias de servicios públicos, afectados por el Decreto de 27 de febrero de 1939, que aplicaba la Ley de 10 de febrero a los mencionados sujetos, mediante el Decreto 840/1976, de 18 de marzo (BOE, número 101, de 27 de abril de 1976).

268 El indulto beneficiaba a 4.000 presos comunes y a la cuarta parte de los políticos, equivalente a 235

Camacho salió de la cárcel gracias a esta norma el uno de diciembre de 1975, pero, al margen de esta importante dimensión humanitaria, sobre todo en un hombre como él, que tantos años de prisión había sufrido, políticamente para la estructura y realidad del sistema suponía poner en solfa claramente todo su entramado<sup>269</sup>. Se estaba torpedeando bajo la línea de flotación la identidad, la legalidad y los principios, sin desarrollar otros nuevos, salvo los apuntados implícitamente por el rey o por el mismo decreto. Y todo ello, sin efectuar cambios legislativos de gran calado. Así las cosas, la realidad se desenvolvía entre la simplicidad y la superficialidad de un sentido tan elemental que parecería a cualquiera, por poco avisado que estuviese sobre cuestiones políticas, excesivamente infantil. La dicotomía resultante era tan simple como la existencia de una línea divisoria entra la violencia terrorista y los demás. ¿Pero en qué campo se realizaba el juego? ¿Cuáles eran las reglas emergentes? ¿Tamaño separación era suficiente?

Lo cierto es que el campo de juego se ampliaba porque se abría para los partidarios de la ruptura. El indulto no fue bien recibido por la oposición rupturista (Cabellos, 1984: 220). Pero era evidente que el Decreto venía a diferenciar a aquellos a quienes se les detenía en una reunión clandestina, como las celebradas en los despachos y domicilios particulares, de quienes mantenían las posiciones de defensa activa del principio de la violencia terrorista.

El nuevo límite se ha trasladado y ha quedado establecido, en cuanto a los valores de las Leyes Fundamentales, no en aquellos que se opongan pacíficamente a los principios y fines, sino en los que lo hagan violentamente, con lo cual se amplía hacia la vertiente rupturista, cuyos miembros, como es bien conocido, no militaban en el reconocimiento de la identidad básica de la comunidad política y rechazaban los fines y principios del régimen, aun cuando pudieran estar de acuerdo con el rechazo de la violencia. Por ello, precisamente, por su actuación pacífica, podían entrar en los nuevos parámetros y con ese objetivo se realiza la operación ampliadora. Por algún sitio tenía que comenzar el proyecto si el Rey quería serlo «de todos los españoles». Este es el primer acto que va en contra de lo que es la identidad originaria y los valores del régimen de Franco, mucho más que el nombramiento de los ministros, pues estos están dentro de los aperturistas o reformistas del sistema. En el caso de los nombramientos hay un cambio de personas dentro de roles, que no cambian su definición estructural<sup>270</sup>, mientras que en el caso del indulto, sí se cambian los límites y, por tanto, el

---

(TVE, 1993: Capítulo 7). Míguez da la cifra de 650 presos políticos (1990: 183).

269 El mismo Marcelino Camacho considera en un rueda de prensa que el indulto es insuficiente, es decir, que no rompe con el pasado porque sólo beneficia a la cuarta parte de los presos políticos, impide que regresen los exiliados y, además, «no cierra esa perspectiva de enfrentamiento, sino que la deja abierta» (TVE, 1993: Capítulo 7).

270 Las únicas novedades son el nombramiento, como Vicepresidente 1º para Asuntos de la Defensa y ministro sin cartera, de Fernando de Santiago, y la desaparición del ministerio de Planificación del Desarrollo. En el primer caso, nos encontramos dentro de las facultades discrecionales del Presidente del

contenido de la identidad, siempre, por el momento, en el sentido de su ampliación y sin excluir a ninguno de los que formaban parte de la misma comunidad originaria.

### 2.3. La línea política del Gobierno

En el paso del último Gobierno de Franco al primero del Rey se mantiene Arias. Aunque ambos Gobiernos están presididos por él, la composición revela que en el primero hay un predominio continuista-aperturista, mientras que en el segundo se imponen los reformistas sobre los aperturistas<sup>271</sup>. De un Gobierno a otro se ha pasado del continuismo al reformismo. El reformismo, en aquella coyuntura política, se substanció en la posición apuntada por el Rey en su discurso ante las Cortes. Las expectativas sobre la figura de Arias se desinflaban por su base. En la práctica quedaba reducido a ser un mero testaferro para introducir una serie de cambios bajo su presidencia «gubernativa» (Tuñón de Lara, 1992: 61 y ss). Su cuarto gobierno se abrió con la incertidumbre sobre si se acomodaría a la trayectoria reformista, o simplemente sería un suavizante para dar los primeros pasos y desgastar la maquinaria para a continuación perder las cualidades lubricantes y quedarse claramente fuera de juego<sup>272</sup>.

Tras el «hecho sucesorio» quedaba la certificación de dos cambios sustanciales: la Jefatura del Estado y la Presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino. Las demás instituciones, como las propias Cortes o el Consejo del Reino, mantenían su anterior situación política, salvo en lo tocante a la presidencia, que pasaría a estar ocupada por Fernández-

---

Gobierno, que le otorga la Ley Orgánica del Estado (art. 13. II) para que existan varios Vicepresidentes. En el segundo supuesto, sobre el que volveremos en el capítulo IV, hay que señalar que el ministerio en cuestión fue creado por la ley de 11 de junio de 1973, dictada directamente por el Jefe del Estado haciendo uso de sus poderes de prerrogativa y que en virtud de la Ley del régimen Jurídico de la Administración del Estado (art. 3, II, y disposición final 1ª) «cualquier variación en el número, la denominación y la competencia de los diversos departamentos, así como la creación, supresión y reforma sustancial de los mismos, se harán por medio de una ley, salvo la facultad que tiene el Gobierno para decidir por decreto la creación o modificación de los organismos y dependencias encuadrados en los diversos departamentos y el traspaso de los mismos de un departamento a otro» (Zafra Valverde, 1973: 311).

271 Carlos Huneeus mezcla en su ordenación el criterio de las «familias» con el de los «grupos estratégicos» (1985: 57-58). Santiago Míguez es más coherente al describir sus perfiles biográficos (1990: 183-187).

272 Alfonso Osorio nos da la clave del mantenimiento de Arias al frente del Gobierno: «No fue en ningún caso una improvisación. El Rey, príncipe entonces, tenía absolutamente claro qué es lo que quería hacer, a dónde quería llegar. Tenía perfectamente pergeñado todo el proceso político, los nombres que debían de estar en el primer gobierno de la Monarquía, cómo éste debía de ser presidido por una persona que viniese claramente del régimen de Franco, hubiese ocupado cargos de responsabilidad en él e, incluso, que fuese Presidente en ese momento. Y de ese primer gobierno tendría que salir el segundo gobierno de la Monarquía, el nuevo Presidente del Gobierno, el que haría definitivamente la reforma política» (TVE, 1993: Capítulo 7). De forma suplementaria, el Rey recuerda vagamente los cambios pero no así que tuvo que conservar a Arias «durante algún tiempo» «por razones políticas, y porque había que tener tranquilo al país» (Vilallonga, 1993: 97). Conclusión: uno de los dos se pasa o no llega. Si tiene los apoyos, ¿para qué necesita dos Gobiernos y tanto tiempo?

Miranda. Los cambios en los puestos no son elementos que permitan por sí solos afirmar la existencia de una crisis, pero sí es cierto que en aquella situación eran el requisito indispensable para dar los pasos necesarios hacia ella, por el caldo de cultivo propiciatorio del discurso real y su voluntad de cambiar para permanecer<sup>273</sup>.

La crisis del sistema político no estaba provocada por la vía de las demandas, aunque ésta es la legitimación que se buscaba por los reformistas y rupturistas. Para comprobarlo bastaba considerar el excesivo número y volumen de esas demandas, supuestamente provocadoras de la crisis<sup>274</sup>. Si fuese cierta la crisis provocada por las demandas no se verificaría un cambio de la comunidad política con la integración de elementos o grupos estratégicos exteriores a la misma, porque todos formarían parte de ella y no haría falta integrar a nadie en absoluto. Podría tratarse, por otro lado, de una respuesta negativa dada por el sistema político, que imposibilitase integrar las demandas desde esa comunidad política o los sistemas intrasociales. En este sentido conviene recordar las palabras del Rey en las que aprecia la existencia de una sociedad amplia, donde se integran todos los individuos, que debe ser la nueva comunidad política. La predisposición expuesta por el monarca se traduce en la identidad entre la sociedad y la comunidad política. En definitiva, el nuevo Jefe del Estado expresaba el deber ser hacia el que debía orientarse el sistema político, con lo cual asume los deseos y las necesidades de «todos los españoles» (de unos más que de otros)<sup>275</sup> y es el primero en formular las demandas. La respuesta negativa del sistema no cabe en la mente del Rey y se trata de responder positivamente para satisfacerlas, para lo cual era necesario obtener los apoyos precisos en las estructuras del régimen y fuera de él, como veremos más adelante. El único aspecto al margen de esa nueva sociedad es la exclusión de los que practican la

---

273 «La Monarquía de las Leyes Fundamentales, que Franco había diseñado, se encontraba en plena contradicción no sólo con la nueva conciencia del pueblo español sino con la mentalidad de nuestro Rey y la tradición de la Dinastía. Era necesario caminar hacia la democracia desde el principio monárquico, utilizando todos los poderes que Franco había transmitido al Rey para devolver la soberanía al pueblo español y que el Rey, paradójicamente, renunciase a esos Poderes excepcionales, convirtiendo la Monarquía en Monarquía democrática y parlamentaria» (Adolfo Suárez: 1985: 201).

274 Se podrían resumir en «libertad, amnistía y estatuto de autonomía», como era el canto de los catalanes unidos contra la dictadura. Un ejemplo lo encontramos en Huneus: «La nueva arena política provocada por la muerte de Franco configuró condiciones para la expresión de muchas demandas políticas, que se tradujeron en movilizaciones callejeras, presiones por la amnistía y la libertad de los presos políticos y por el reconocimiento de la autonomía de Cataluña y el País Vasco» (1985: 59). Adolfo Suárez también ha sintetizado el número y volumen de las demandas: «la nueva sociedad española que estaba surgiendo y que no había vivido el drama de la guerra civil, aunque sí sus consecuencias, exigía libertad, democracia y justicia cada día con mayor vigor» (Adolfo Suárez: 1985: 200-201). No hace falta recordar, según vimos en la parte metodológica, que cuando se escribe, como en los ejemplos de las citas, sobre las demandas, lo que se muestra, por un lado, son las necesidades y deseos de la población y, por otro, cuando el emisor es un político en puesto de autoridad, lo que hace es asumir esas necesidades o deseos convirtiéndolos en demandas.

275 Los deseos y necesidades del pueblo español pueden encontrarse en el resumen que hace de ellos López Pintor (1982: 20) y para la fecha de la sucesión, en concreto, la encuesta que aparecía en el número 208 de *Cambio 16* del día 1 de diciembre de 1975 -secuestrado por decisión gubernativa- y que reproduce, en parte, Pintor (1982: 96). En definitiva, libertades públicas y amnistía.



violencia en cualquiera de sus formas. Buena prueba de ello era el indulto y sus límites, como apuntamos anteriormente. Se corrobora también, complementariamente, con un límite permeable entre los que tienen delitos de sangre y los que no los tienen. Fraga, en sus memorias, relata cómo uno de sus primeros pasos, al frente del Ministerio de Gobernación, es encarar la definición del límite para resolver problemas personales y de paso neutralizar políticamente a los grupos violentos<sup>276</sup>.

Los nuevos ministros que acceden al flamante Gobierno presidido por Arias Navarro están en una nueva sintonía. Pretenden caminar bajo la senda del rey para aumentar la participación política del pueblo español en las instituciones. Esa emergente línea de gobierno significaba el retorno a la discusión sobre los límites de la Comunidad política. Cuestión de suma trascendencia porque el verdadero debate no es otro que la distribución de sujetos políticos dentro o fuera del cauce por el que discurre la identidad de la comunidad política.

Las actitudes, los talantes y la trayectoria exhibida hasta ese momento de los nuevos miembros del gobierno mostraban una base de acuerdo en torno a la idea central de ampliar la comunidad política<sup>277</sup>. Su predisposición a ello es del todo evidente y resultaba un dato de partida muy positivo para realizar la operación política prevista en sus grandes directrices. Pero de cualquier forma, y por un mínimo de coherencia en el quehacer político, sabían y percibían la necesidad de reformar el entramado de las Leyes Fundamentales o su legislación de desarrollo. Estaba claro que no existía un camino que eludiese el derecho de asociación. El viejo escollo de los partidos o de la representación orgánica-inorgánica reaparecía tras su anterior inmersión en el tiempo de Arias Navarro como presidente del Gobierno en la etapa de Franco. Con el cambio de Gobierno se mantiene el problema de las asociaciones, pero no se puede mantener la misma posición. El hecho revela una mudanza drástica en la dirección política del Gobierno y en este punto central se observa un cambio en el sistema. No podía pasar desapercibida la regulación normativa del proyecto asociacionista. En el primer gobierno Arias se trataba de asociaciones no libres, sino bajo los imperativos políticos establecidos por el sistema franquista. El Movimiento Nacional cubría bajo su manto todas las asociaciones posibles. Los límites entonces eran nítidos: se tenía que respetar los principios y la identidad.

Toda reforma necesita un punto de arranque. Toda actividad política no puede alzarse ni manifestarse en un sólo acto o acción política, ni siquiera en los mayores procesos revolucionarios se da un hecho así. Porque tal circunstancia conculcaría todo proceder

---

276 «El martes, 30 (de diciembre de 1975), el alcalde de Deva me trajo a J.M. Bandrés al despacho. Discutimos el tema de varios centenares de jóvenes vascos que, en distintos grados de activismo, se habían dejado impresionar a la muerte de Franco, y se habían refugiado en Francia. Pusimos en marcha la confección de unas listas para, una vez comprobadas, proceder (como se hizo) a las primeras "reinscripciones", liberándoles de la tentación de caer en las garras de ETA.» (1988: 28).

277 El ejemplo paradigmático lo tenemos en Manuel Fraga con su libro *Un objetivo nacional* (1975).

político, por tosco y apartado del poder que esté un movimiento, fuerza política o partido. La acción política requiere fases y grados, dosificación y estructura. Se derriba al poder siempre desde la peana. Y este viejo principio de la política, manifestado reiteradamente desde la antigüedad griega hasta nuestros días, no podía estar ausente tampoco del proceso de transición. Ciertamente se había dado el pistoletazo de salida por el rey. Quedaba el apunte del cambio. La ampliación de la comunidad estaba a flor de piel y se aceptaba como presupuesto ineludible. Para ello, y con ello, era menester enfrentarse al problema de las asociaciones. Era obvio. Pero con este esquema inicial sólo se daban los primeros pasos en la andadura de la transición. ¿Requería medidas complementarias? ¿Se podía efectuar en un sólo paso?

La arquitectura en proyecto requería traspasar los cimientos políticos. Pero una vez que la base del edificio estaba en proceso de ampliación no se podía dejar de efectuar medidas complementarias en toda la estructura política. Al cambiar la comunidad política había que transformar la conexión de la comunidad política con las instituciones. Las Cortes, con su ley Fundamental, estaban lógicamente en el ojo del huracán reformista, por puras necesidades políticas, por pura coherencia con la ampliación de partida si no se quería llegar a un mero desatino y a un adefesio en la estructura resultante.

Como en el juego de billar, podían plantearse dos opciones que vendrían a implicar dos tipos de reglas muy diferentes entre sí. Ambas posibilidades se substancian en carambolas, si se acierta. Es decir, al ampliar la comunidad se empuja hacia dos direcciones en cadena: las normas de representación y la composición de las Cortes. El problema reside en cómo establecer la secuencia de los cambios. ¿Qué carambola se elige? ¿Con bandas o sin ellas?

La primera posibilidad se concretaría por la vertiente de las normas que dotasen de capacidad orgánica a las asociaciones y permitiese su representación y el acceso a los tercios familiar, municipal y del Movimiento (Martínez Emperador, 1976: 127 y 146). En otros términos, se reconocería así a las asociaciones que están al margen del Movimiento Nacional con el límite, anteriormente reseñado, sobre la exclusión de la violencia. Se admitiría la capacidad de estas asociaciones, configuradas de nuevo, para participar en los cauces de representación orgánica. Podrían, por lo tanto, participar en las elecciones para cubrir los «grupos mayores» (según expresión de Carvajal) de las Cortes -entiéndase familiar, municipal y del Movimiento-. Esta opción presupondría el triunfo del Movimiento Comunión. Su fundamento procedería del artículo cuarto de la Ley Orgánica del Estado<sup>278</sup>.

Con ese peldaño de reformas, hasta aquí apuntado, se tendría que llegar a una siguiente

---

278 El artículo 4º de la LOE decía: «El Movimiento Nacional, comunión de los españoles en los principios a que se refiere el artículo anterior, informa el orden político, abierto a la totalidad de los españoles y, para mejor servicio a la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios». Sería darle la vuelta al resultado de 1967-1969, cuando se aprobó la Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional y el Decreto que aprobaba el Estatuto Orgánico del Movimiento (Ortí Bordás, 1974: 1174 y ss.).

fase en la que fuesen modificados la estructura del Movimiento, su representación en Las Cortes -léase el Consejo Nacional- y la distribución por grupos de los propios procuradores de las Cortes, lo cual significaba realizar una completa modificación sobre las normas electorales.

Esta opción que entonces era posible, tenía un defecto, aunque la llevasen adelante los reformistas: los rupturistas no estaban dispuestos a transigir con la representación orgánica mediante tercios. Obviamente pretendían que toda la representación de las Cortes estuviese monopolizada por las «asociaciones» (entiéndase partidos y de consuno representación inorgánica).

Ante esa disyuntiva, el cauce de abrir la participación, objetivo principal señalado por el Rey, no servía para que creciese la nueva comunidad, pues faltaba el mecanismo de la representación inorgánica. Era un cauce seco, sin ninguna posibilidad política efectiva al faltarle el aliento de los rupturistas que muestran una radical negación del principio de representación orgánica.

Cerrada la posibilidad orgánica, restaba la segunda carambola apuntada. Esta vez habría que jugarla no directamente, sino con bandas. La secuencia llevaba a tocar las asociaciones, como en el anterior punto de partida, para reconocer su plena libertad e inmediatamente suprimir la estructura del Movimiento, su representación en las Cortes, los tercios o representación orgánica y, por último, realizar una ley electoral que permitiese la representación de las asociaciones -partidos- en las Cortes. Esta segunda opción conduce inexorablemente a la destrucción del sistema político y su sustitución por otro. No hace falta ninguna dosis de imaginación para saber cuál fue el camino seguido. Pero sí es necesario recalcar que esa elección, entre una y otra de las alternativas, era el núcleo de la verdadera crisis. Entonces cabía preguntarse cuál era el sentido final del término «reformista». El camino de dicha reforma, ¿a dónde conducía? ¿Era reforma o destrucción?

La alternativa descrita no era una cuestión accesorio. En la política actúa la voluntad, no cabe duda, pero los resultados de una acción política son efecto de múltiples factores. De tal forma que un sistema político, como un juego elemental, puede bloquearse por una acción u omisión de uno de los participantes. Siempre que el peso de dicha opción logre paralizar el funcionamiento del sistema o lo ponga directamente en cuestión es porque se trata de una posición central en las reglas de participación -del mismo juego, incluso el juego mismo- que otorga, por una feliz circunstancia, una llave de bloqueo a uno de los participantes.

Eso era lo que ocurría ante la alternativa entre la representación orgánica y su negación. La oposición al rechazar frontalmente la primera posibilidad hipotecaba sin remedio el camino de salida. Bastaba su negativa para poner en marcha la otra posibilidad. La oposición tornaba así a los reformistas en rupturistas, quinta-columnistas e incluso, quién sabe, si contra

sus intenciones iniciales. El movimiento de esta opción desplaza las posiciones del juego y de los participantes en él, aunque estuviesen al margen de su nomenclatura e identificación con el franquismo. En definitiva, la oposición rupturista venía a disponer de un margen de influencia muy notable en la encrucijada de la ruptura y la reforma. Como también sufrió la oposición rupturista un efecto no querido, como el apuntado, en sus propias carnes cuando el PCE entró en el juego de la «reforma». Entonces, también hubiese sido suficiente el «no» comunista para frenar la reforma<sup>279</sup>.

El resultado práctico no dejaba muchos resquicios (dicho con toda benevolencia) que no significasen directamente la reforma de las Leyes Fundamentales. Para este cometido se había cambiado el Consejo de Ministros y la Presidencia de las Cortes y del Consejo del Reino. El cambio de Gobierno no llegó con una declaración programática del presidente del Gobierno pregonada a los cuatro vientos y con una resolución inquebrantable que manifestase hasta los últimos subterfugios de las directrices que impulsaría el Gobierno. En este sentido, conviene recordar que no fue ésa la actuación de Arias Navarro cuando fue nombrado por Franco presidente del Gobierno. Entonces le faltó tiempo para aclarar a través de su discurso a las Cortes todos sus propósitos políticos, dejando al descubierto con toda claridad sus bases de partida. No era la misma respuesta de uno a otro gobierno. En el primero, era Arias el primus ínter pares que establece su programa y su gobierno, como en la monarquía constitucional. En el segundo, el tiempo era un factor imprescindible para obtener un grado de cohesión que evitase grietas y enfrentamientos en el seno del Gobierno, dada la forma en que había sido diseñado.

El Consejo de Ministros se ve en la obligación de asumir colectivamente la segunda de las opciones, más arriba reseñada. La tarea, como veíamos, no daba de sí una multiplicidad enorme de alternativas, pero sí requería del tiempo necesario para dorar una píldora que discurría entre la predisposición psicológica y las posiciones políticas. Es decir, tenían que enfrentarse a la torsión de pasar de reformistas a rupturistas. El hecho se traduce en una dificultad que estriba en el cómo se realiza. Por eso la tardanza de la presentación en sociedad de los nuevos pasos del gobierno. Fraga recuerda el almuerzo con Villar Mir (Vicepresidente para asuntos Económicos y Ministro de Hacienda) el dos de enero de 1976 como uno de los muchos encuentros necesarios para aunar propósitos, «continuando los intentos de que aquél (el Gobierno) no sea un Gobierno de departamentos separados, sino un verdadero equipo» (Fraga, 1987:29).

---

279 Este problema es identificado, por ejemplo, por José Antonio González Casanova, pero en la coyuntura preelectoral de 1977 «los partidos políticos democráticos pueden abstenerse de concurrir a las elecciones si no se legalizan todos los partidos sin exclusión. El panorama para el Gobierno reformista no podría ser peor en tal caso. Crisis total y, de nuevo, el rey debería pensar otra fórmula de tránsito a la democracia. Pero ¿cuál?» (1986: 260-261). También Colomer (1998:174).

En esas fechas, nada menos que el segundo vicepresidente estaba reconociendo las dificultades para coordinar la línea política del nuevo Gobierno Arias. El contenido de la reforma quedaba todavía en el aire. Podía darse una realidad tan singular como que existiesen tantos diversos proyectos de reformas como cabezas políticas tenía el Gobierno. Faltaba una base de acuerdo y se proseguía con los debates y discusiones. Las palabras de Manuel Fraga no pueden ser más claras al reflejar su propia posición política ante las tensiones de la coyuntura:

«Pero mi gran preocupación es trazarme mi propio plan de prioridades; no se puede convencer a los demás si no sabe uno mismo lo que quiere. España empieza a agitarse; por la prensa; por lo laboral (el trimestre será terrible); por los temas regionales (manifestaciones en Cataluña); por todas partes» (Fraga, 1987:29, Gallego, 2008: 360-1).

Fraga revela su preocupación y el pronóstico sobre la trayectoria del momento. Consta una situación agitada en los aspectos que el mismo reseñaba (trabajo, prensa y regiones). Ante el marco de esa realidad, el vicepresidente y ministro reconoce explícitamente cuáles son sus obligaciones:

«Lo primero que tiene que hacer el ministro de la Gobernación es, obviamente, mantener el orden; sin confundir el orden con la rigidez de unas fórmulas que, por desgracia, habían sobrevivido a su tiempo. Había por entonces mucha gente dispuesta a jugar con esto, del modo más frívolo e irresponsable, con tal de salirse con la suya. El orden fue mantenido, y, si se tiene en cuenta las circunstancias, a un coste razonable; después del 1 de mayo todo el mundo iba a saber que el serio intento que algunos habían realizado de volcar el carro y crear las condiciones para un Gobierno provisional, del tipo de abril del 31, no podría tener éxito.

»Lo segundo que tenía que hacer (esta vez, el vicepresidente para asuntos del Interior) era plantear las bases para una reforma del sistema constitucional. Era evidente que el sistema anterior no era adaptable a las nuevas circunstancias, posteriores a la muerte de Franco; que una Monarquía no podría durar, ni funcionar, con un mando político directo; que ninguna legitimidad sería aceptable, sin un órgano representativo, elegido por sufragio universal; que ello hacía obligado un sistema de fuerzas políticas homologado en la Europa en la que deseábamos incorporarnos.

»En tercer lugar era necesario acometer el problema tradicional de la estructura territorial del Estado -Fraga no aclara en este tercer caso si actuaba como ministro o vicepresidente, se supone que se debía referir a su función como vicepresidente para Asuntos del Interior-. Era evidente [continúa Fraga] que en el País Vasco, en Cataluña y en otras regiones (como Canarias) la prudencia política aconsejaba acometer reformas que permitieran dar salida a tensiones políticas, mejorar los sistemas administrativos y plantear una política regional, justamente para mejor defender la unidad sustancial de España y sin mengua de

la unidad y solidaridad básica de todos los españoles.

»Finalmente, era para mí indudable que todo ello debía hacerse desde la evolución y la reforma sin rupturas ni traumas; como también que era imposible realizarse sin un amplio proceso de consulta y diálogo con fuerzas sociales, grupos políticos y hasta personas.» (Fraga, 1987:29).

Sus palabras no tienen desperdicio. El propio ministro de la Gobernación, en un puesto vital, de poder en estado químicamente puro, con una trayectoria anterior, con una idea reformista, que no había aceptado el Estatuto de Asociaciones y que había montado FEDISA en la etapa anterior, se estaba planteando cuatro elementos básicos: mantener el orden, realizar la reforma del sistema constitucional para consolidar la monarquía (cuestión sobre la que existe un absoluto acuerdo entre los duros (dentro del sistema) y los blandos (con otro sistema)), abordar el problema de la estructura territorial, que no se sabe cómo se le dará forma, cómo dar salida a las tensiones de ese carácter que empezaban a surgir, y, por último, con el instrumento de la legalidad de la reforma, excluyendo la ruptura<sup>280</sup>. Es decir, bajo la forma de la ley a la ley, pero dialogando con las fuerzas políticas, aunque se presupone una interpretación amplia de ese conglomerado de fuerzas que desde luego no se reducen en modo alguno a las leales al Régimen. Fraga ya había cruzado el puente al reformismo que incluía una nueva dimensión de la comunidad política. Todos, excepto quienes practican la violencia terrorista (a su vez, con la exclusión de aquellos con delitos de sangre, que negocian entre Fraga y Bandrés), están ya incluidos en los nuevos parámetros de la comunidad prefigurada. Las palabras del ministro son una señal inequívoca de la posición en la que él mismo se sitúa y coloca a los demás (Ortega Díaz-Ambrona, 1984: 234-5). Se ha dado un vuelco en la mentalidad de los ministros que componían el primer Gobierno del Rey, bajo la presidencia de Arias Navarro. Han pasado al reformismo militante y se permiten resituarse y cuestionar el sistema. Como decíamos, la voluntad por sí sola no ejecuta la acción política, y, en efecto, en el caso del proceso de transición español se observa cómo la tensión entre las opciones reformista y aperturista se decanta por la reforma. La elección de la reforma conducía a la ruptura con el sistema anterior.

La prensa se dedicaba a informar de las actividades diversas con carácter político. Saltan a la luz pública las manifestaciones, huelgas, declaraciones en la prensa extranjera recogidas en el interior, de miembros del Gobierno y de su Presidente, anticipando hacia dónde se camina, si habrá democracia, cómo y cuándo (Osorio, 1980: 54). El ritmo de las

---

280 Todo ello se presenta con la visión de una crisis de demandas, no de apoyos, como venimos planteando. Los cambios son una cuestión técnico-adaptativa (administrativista) para regular la cantidad/número y contenido de las demandas que se plantean al sistema político. El problema, como comprobará Fraga (acabó despedido) es que no tenía “apoyo” y esta cuestión no se puede abordar sin precisar lo que pasa con las estructuras y la influencia que tienen los factores ambientales. Este déficit de visión todavía lo arrastramos en el momento actual, bien sea para la cuestión social o la territorial.

informaciones políticas alteran su «estabilidad» anterior. Cobra auge la noticia política y las páginas de los periódicos se pueblan con una incesante aparición de datos y declaraciones hasta entonces nada usual ni conocido.

La secuencia apuntada por el peso pesado del Gobierno Arias en torno a diferenciar el «tener claras las cosas» y posteriormente «convencer de ello a los demás» es, precisamente, el proceso que se inicia en aquel tiempo, a principios del año 1976. Una vez que se tienen claras las cosas resulta evidente que para «convencer» a los demás es conveniente disponer de un equipo -el gobierno- y, posteriormente, desarrollar la oportuna acción política y cumplir lo proyectado. Fraga tiene claro cuál es su puesto dentro del esquema: mantener el orden público. Para los otros objetivos, como la cuestión territorial o la reforma constitucional, se tienen que poner todos los miembros del Gobierno de acuerdo.

Desde los primeros Consejos de Ministros, tratan de ponerse de acuerdo sobre el discurso programático del Gobierno en su puesta de largo ante las Cortes. La responsabilidad del mensaje a las Cortes estaba en manos del presidente del Gobierno, pero Arias tenía que pulsar los ánimos, actitudes, posturas e inclinaciones políticas de los hombres de su Gobierno (Osorio, 1980: 56), máxime cuando salía de una situación anterior distinta y había actuado por primera vez el rey respecto a la designación de los cargos ministeriales.

Será materia del presidente del Gobierno explicar en el pleno de las Cortes los cambios de miembros efectuados en las distintas carteras ministeriales y la dirección política del nuevo Gobierno. La fase de contacto y rodaje del Gobierno recién nacido dará sus frutos de concordia política el 28 de enero, cuando Arias despeja algunas de las incógnitas ante las Cortes, aunque no al gusto de todos<sup>281</sup>. La perspectiva estratégica de Arias se condensa en la indicación de lo que deben hacer las Cortes<sup>282</sup>, siendo las últimas de Franco: «Señores procuradores, como integrantes de la última legislatura de Franco, habéis recibido el alto honor de ser los albaceas de su memoria y el excepcional privilegio de hacer operativo el mandato expresado en su último mensaje, de forma que no pueda perderse en el recuerdo sino que permanezca vivo en nuestro pueblo. Rechazado el riesgo de una interpretación revisionista de la reforma, os corresponde la tarea de actualizar nuestras leyes e instituciones, como Franco hubiera deseado, sincronizándolas con las exigencias de esta etapa histórica. Tan importante tarea significa un gran honor, pero también una gran responsabilidad. Estoy seguro de que estas razones han influido poderosamente en la decisión del Rey, cuando resolvió prorrogar esta legislatura» (TVE, 1993: Capítulo 8).

Respecto a las medidas propuestas no precisa ningún plazo y son, en resumidas cuentas

281 (TVE, 1993: Capítulo 8); (Osorio, 1980: 56 y ss); (Jiménez Blanco, 1978: 131-133).

282 Jiménez Blanco considera que el Presidente ha hablado para las Cortes y no para el pueblo español y ello es «un grave error de perspectiva» porque se estaba transmitiendo en directo por la radio y la televisión (1976).

las siguientes, en palabras de Carmelo Cabellos: «la modificación de los artículos represivos del Código Penal en lo referente al asociacionismo político; la revisión inmediata del nefasto decreto-ley antiterrorista; un estatuto jurídico para las regiones; la unidad jurisdiccional; la apertura de cauces de participación y desarrollo de las libertades formales; una ley electoral y reforma de las Cortes estableciendo un sistema bicameral; un proyecto de ley regulador de los derechos de reunión y manifestación; reforma del impuesto sobre la Renta y represión del fraude fiscal; reforma sindical y administrativa, así como un nuevo proyecto de ley de Sucesión en la Corona» (1984: 229).

Uno de esos Consejos de Ministros, en rodaje antes de su declaración a las Cortes, revela la problemática de la acción de gobierno. En un momento, como sabemos, en el cual se debate el objetivo de la ampliación de la Comunidad Política, el ministro de Justicia -a la sazón Garrigues y Díaz Cañabate- expone sobre el tapete el tema de la amnistía. Su posición es tan sintomática como clara. Manifiesta sin ambages su opinión de que el indulto concedido con motivo de la Coronación tenía un alcance netamente insuficiente. Al exponer esa posición no hacía falta que se manifestase sobre la ampliación de la comunidad política. Su punto de partida era del todo evidente. Se trataba de conectar el motor de la amnistía de forma desconectada del vehículo configurado por el sistema político franquista. La razón prácticamente no requiere ser muy explicada. Hablar sin tapujos o circunloquios sobre la amnistía sin incluir ningún tipo de límite sólo podía significar la visión de quien ya está considerando que la comunidad política está ampliada conceptualmente e ideológicamente, de ahí que no exponga la necesidad de contemplar la interposición de diques o alguna barrera sobre la amnistía. Además, no hace falta insistir en que se trata del ministro de Justicia. La consecuencia política tiene un ineludible calado porque se camina hacia ese paso decisivo respecto a la ampliación de la comunidad sin hacer la menor referencia a las implicaciones directas sobre los principios y leyes fundamentales. Se plasma toda esta tendencia, nada oculta, en las informaciones y comentarios que se vuelcan en la prensa escrita (reuniones, entrevistas, cenas, etc.) En definitiva, existía un clima de «tolerancia» respecto a la aplicación de la legalidad entonces vigente.

Por su parte Martín Villa, ministro entonces de Relaciones Sindicales, está jugando las mismas cartas en su campo de acción, que no es otro que la Organización Sindical. Busca crear asociaciones de empresarios y trabajadores (Martín Villa, 1984: 21 y ss). Con tal impulso respondía a la misma opción política manifestada por Fraga y substanciada en la ampliación de la comunidad política. Pero medidas en esa dirección están encaminadas a romper el marco legal del momento, habida cuenta de que no se había efectuado una reforma en las Leyes Fundamentales que impedían funcionar, por ejemplo, a la Organización Sindical bajo los patrones de la libertad de asociación y creación de organizaciones sindicales.



Los parámetros políticos, institucionales, ideológicos y funcionales anteriores quedaban fuera de juego y de consideración, como refleja la posición del ministro de Justicia ante la amnistía, la de Martín Villa respecto a la Organización Sindical de corte vertical, la de Manuel Fraga en relación con el orden público o la del ministro de Información respecto a la prensa. Un cúmulo de circunstancias, posiciones y mentalidades que orientan su acción hacia la inevitable ruptura con el régimen anterior.

El tránsito de ruptura en el régimen no se podía suavizar con meras palabras o buenos deseos sobre un supuesto respeto por la legalidad. Una medida como la del indulto venía a significar en la práctica la salida de la cárcel de un hombre como Marcelino Camacho -viejo líder de Comisiones Obreras y miembro del PCE- que había sido condenado en la causa conocida como proceso 1001. Este incansable y coherente luchador sindical se veía fuera de las duras prisiones por medio de un indulto. Esa medida solventaba una cuestión humana de terribles consecuencias, pero no escapaba a la óptica política del régimen que la ejecutaba y cuyos cimientos se hundían en las leyes surgidas en y con posterioridad a la Guerra Civil, y que con toda intencionalidad excluían de la Comunidad Política a quienes se manifestaban en su contra o realizaban actividades recogidas como delictivas. Su consecuencia la resolvía el régimen abriendo la cárcel pero manteniendo la ficha policial por el pasado opositor al régimen existente. Por el contrario, una amnistía rompía esos diques. Una amnistía parte necesariamente, en condiciones como aquellas, de la ruptura inmediata con toda consideración respecto a la legalidad anterior. Surge una nueva comunidad en los hechos, de ahí que ya el pasado sea lo mismo para el que ha respetado la legalidad como para quien la quebraba. El paso de una a otra situación es radicalmente distinto. Uno permanece en los carriles del sistema político y, mientras, el segundo se encamina directamente al monte de la amnistía, una nueva comunidad y un nuevo sistema. Un corte radical con el pasado, por muy sutilmente que se presentase. El paso del indulto a la amnistía suponía y supuso -como en su momento observaremos- una reducción de conflictos y dificultades para los ministros. La causa no era otra que el nuevo clima de «tolerancia», en contacto con los objetivos políticos expuestos por el rey y asumidos y mantenidos por el Gobierno. La realidad operaba sobre el viejo conjunto de normas legales, lo cual provocaba un cierto colapso de peticiones e influencias ejercidas sobre tal o cual ministro para evitar que un opositor ingresase en prisión o fuese sacado de la cárcel. Normas, objetivos y mentalidad ya no estaban en sintonía, como bien recogería Adolfo Suárez al manifestar su deseo de hacer normal lo que al nivel de la calle era normal, cuando defendió el proyecto de ley de Asociación Política.

La conjunción normas-objetivos mantenidos a la par llevaba a una cierta esquizofrenia de la actividad política. Por un lado, al respetar la legalidad se abrían las cárceles. La «tolerancia» puesta en boga por el gobierno los reconducía a la calle. El ir y venir hacía

complicada la labor cotidiana de los ministros en el despachar recomendaciones de humanitaria política. La solución de la amnistía ahorra el tejer de Penélope practicado con frenesí por el Gobierno. Lo cual tenía un efecto práctico similar a una Ley de Punto Final.

#### 2.4. El programa de la reforma

En el propio discurso programático de Carlos Arias en las Cortes, el día 28 de enero de 1976, no se puede apreciar cuál es el esquema que se va a seguir para llevar a efecto sus propuestas, es decir, cuál es el orden material y temporal de las medidas apuntadas. En cambio, sí aparece declarada la intención de caminar hacia una «democracia a la española», donde se apunta una reforma de la Ley de Sucesión, de la Ley de Cortes y de otras leyes fundamentales que se viesan subsidiariamente afectadas por la reforma de la segunda norma citada. Y, también, aparece en boca de Arias el proyecto de ampliar los derechos de asociación y reunión. Pero con todos estos pequeños faros sobre el océano no se podía establecer carta alguna de navegación política. Las coordenadas no eran otra cosa que un cajón de sastre donde, en último término, se jugaba con la confianza política en una España secularmente alejada del principio político democrático, por demás, tan lejano en el momento de la transición, cuando más dudas surgen y se ha comenzado un proceso en el cual ni tan siquiera los más finos analistas y conocedores del sistema franquista sabían a qué puerto se dirigía la llamada transición.

En definitiva el problema, al parecer, no tenía respuesta programática porque se desarrollaba por la vía de los hechos. Y, en la cual, una mutación de la constitucionalidad sucede a la precedente. Si la reforma era un cómodo y brillante paseo de la ley a la ley, ¿por qué no se expuso para evitar tantos equívocos? ¿Quizá para provocarlos, bajo el amparo de la confusión? ¿Quizás por miedo? Entonces..., ¿miedo a qué y por qué? Desde un análisis estrictamente sistémico no podemos entrar en estos detalles porque escapan a las personas que pueden responderlos, pero es evidente que son preguntas muy simples sin contestar. Lo que nos importa recalcar, desde la óptica sistémica, es que el Gobierno se encontraba ante una situación en la que tenía que optar. O seguir los objetivos señalados y romper la legalidad, o mantenerla y no cumplir los objetivos. Lo decía Quevedo: «entre flores y rosas su Majestad escoja».

Una vez que los convenios colectivos se van firmando, decrece la movilización y se apagan paulatinamente los fuegos de los conflictos sociales desatados. Por ejemplo, se acaba la conflictiva huelga del METRO en Madrid y se sigue negociando entre empresa y trabajadores. El clima resultante ha perdido presión, pero la economía española había perdido

también algo más sustancial como bien indican los datos<sup>283</sup>.

Las movilizaciones que se habían puesto en marcha, animadas por las reivindicaciones políticas, dan paso a una brutal inflación que neutraliza y retrae las movilizaciones. Los opositores empiezan a valorar las dificultades y la escasez de sus fuerzas, frente al objetivo de derribar al régimen. La perspectiva política era bastante sombría para la oposición al sistema<sup>284</sup>.

La Junta y la Plataforma, que se unen en Coordinación Democrática, ya no piden tanto encaminarse a un proceso constituyente ni cambiar al gobierno dando paso a uno provisional, porque no poseen fuerza suficiente para derribar el sistema político en trance de cambiar (Míguez, 1990: 460 y ss). Han comprendido que, si el ministro de la Gobernación quiere, se les introduce en la cárcel; si le conviene o no le afecta, se les suelta; pero en ningún momento el control de la situación política se le escapó de las manos al Gobierno.

La falta de empuje y de presión obrera, motivada por el cambio de actitud ante la carencia de perspectivas positivas para continuar la vía del conflicto por los convenios, tampoco prestaba ya el apoyo requerido a las perspectivas políticas de la oposición desde el ámbito económico. La modificación de la coyuntura con el transcurso del tiempo, le permite al Gobierno salir airoso de la situación creada, aunque la economía nacional estaba cada vez más deteriorada. El ministro de Hacienda, Villar Mir, en coherencia con su discurso ante las Cortes en defensa de los Presupuestos Generales del Estado, adoptará una serie de medidas para tramitarlas en las Cortes por el procedimiento de urgencia<sup>285</sup>. Por un cálculo sibilino del presidente de la Cámara, Fernández-Miranda, las medidas económicas quedaron bloqueadas al no darles el tratamiento de urgencia (Osorio, 1980: 101-102). El resultado no fue mágico. Mecanismo de pleno ejercicio entre acción y reacción. En este caso es más exacto llamarlo de no acción y provocación de la evidencia. Las medidas económicas previstas no aparecen, los trabajadores y los empresarios no pueden actuar favorablemente sobre el marco económico que circunscribía su actuación y cerraba la salida a la crisis del petróleo, a la que aún no se había respondido con eficacia. Lo único que le queda al Gobierno es recurrir a medidas coyunturales, como la devaluación de la peseta, que favorece momentáneamente a los sectores siderúrgicos, la elevación de los coeficientes obligatorios de inversión, la fijación del control de precios para algunos productos alimenticios (García-Delgado y Segura (1977: 91-

---

283 Para una visión general pueden consultarse los gráficos del capítulo II. También Maravall (1984:26-31 y 66-70); y el trabajo de Myro Sánchez (1990: 527-558).

284 (Carr y Fusi, 1979: 178 y 276). Sobre la alternativa de la oposición en aquellos momentos, puede consultarse el artículo «La oposición democrática y el pacto» (*Triunfo*, 3 de abril de 1976). Las valoraciones de los partidos de la oposición rupturista pueden encontrarse en *Cuadernos para el Diálogo* (semana del 27 de marzo al 2 de abril de 1976).

285 El resumen del Proyecto de Ley de Actuación Económica se puede encontrar en García-Delgado y Segura (1977: 91).

93 y 96) y la aprobación de una Ley de Relaciones Laborales<sup>286</sup>, para calmar los ánimos reivindicativos de los obreros. En concreto, la Ley de Relaciones Laborales<sup>287</sup> introduce, entre otras cosas, el descanso continuado de la tarde del sábado y la jornada del domingo, la consagración del salario mínimo, la creación del Fondo Nacional Interempresarial de Garantía Salarial y la presunción de que el contrato de trabajo es por tiempo indefinido (*BOE*, número. 96, de 21 de abril). Estas medidas coyunturales son una respuesta complementaria a las de orden público y no pretenden salvar la crisis económica; al contrario, la agudizan<sup>288</sup>. Pero esto es coherente, cosa chocante para los economistas<sup>289</sup>, porque los que ocupan el Gobierno son reformistas y están convencidos de que no pueden aplicar medidas estructurales en tanto no se haya producido la reforma del marco institucional del sistema franquista, y, además, tampoco pretenden que la iniciativa pase a manos de los rupturistas. En consecuencia, «hoy resulta claro que dicho Gobierno, con esa política económica, no inició tan siquiera la reforma fiscal, ni la reforma sindical, ni, en consecuencia fue eficaz en la defensa de los intereses de los sectores más europeos del capitalismo español. Por el contrario, es evidente que sí trató de contener las reivindicaciones salariales, sí transfirió recursos públicos para el uso y beneficio de los intereses privados más retrógrados, y sí intentó hacer recaer todo el coste de la recuperación sobre la clase trabajadora y los sectores más dinámicos del capital industrial del país» (Delgado y Segura, 1977:98-99). Pasados los años, lo único que han hecho los economistas es reforzar sus convicciones económicas rupturistas de entonces, cuando han vuelto la vista atrás para interpretar como «escaso margen de maniobra» lo que es una respuesta política reformista para neutralizar la ruptura preconizada por la parte «rupturista» de la oposición<sup>290</sup>.

En abril de 1976 el Rey ofrece una entrevista a Arnaud de Borchgrave, de la que sale un

---

286 Ley 16/1976, de 8 de abril (*BOE*, número 96, de 21 de abril).

287 Para observar el desarrollo de su discusión, al hilo de la reforma de las Leyes Fundamentales, se puede recurrir a Martín Villa (1984: 11-39) y a Alfonso Osorio (1980: 70-71).

288 Era una situación que causaba un verdadero quebradero de cabeza a José Ramón Lasuén (Osorio, 1980: 102).

289 Un ejemplo de aquellos momentos lo encontramos en el análisis de Delgado y Segura, que entienden que las medidas son «contradictorias con la propia supervivencia del sistema» (García-Delgado y Segura (1977: 99).

290 El planteamiento retrospectivo al que nos referimos está expresado en la siguiente cita: «En los tres años y medio considerados se suceden cuatro ministros de Hacienda: Barrera de Irímo, Cabello de Alba, Villar Mir y Carriles. Más que la brevedad de sus respectivos mandatos, lo dominante es el clima mantenido de incertidumbre, la sensación de provisionalidad en los propios gobernantes y el escaso reconocimiento social de su autoridad. Por eso, aunque pueden y deben distinguirse matices, el rasgo que resulta más común en sus actuaciones es la indecisión e, incluso, la pasividad. Un pulso dubitativo, en suma, que no obedecía tanto a la falta de asesoramiento técnico (basta con repasar la colección de informes económicos del Banco de España para comprobar los documentados diagnósticos que se hacían en aquellos años en algún centro oficial), cuanto al escaso margen de maniobra política por parte de quienes, mermada su autoridad, deben adoptar medidas poco complacientes con las presiones de los diversos grupos sociales.» (García Delgado y Serrano Sanz, 1990: 12). Desde otro punto de vista económico, la coincidencia política es manifiesta (García Díez, 1991: 34).

artículo en Newsweek el 26 de abril de 1976, un momento crucial, en el que el Rey se reafirma en los objetivos apuntados en su discurso en las Cortes y muestra su preocupación por el desarrollo de la reforma. El monarca se expresa con toda claridad y señala en términos institucionales los elementos de choque con su presidente del Gobierno<sup>291</sup>. El rey no está en absoluto satisfecho con el ritmo de la reforma y la considera bloqueada y sin avances significativos.

La causa del conflicto existente radicaba en la tardanza con que las propias estructuras y autoridades plasmaban esos objetivos, establecidos por el Rey, en un programa. El núcleo dirigente que lógicamente tiene que arrostrar la acción de diseñar el programa no es otro que el Gobierno. No se trata de que el Gobierno no sea reformista, sino de que no posee la capacidad suficiente. Desde el discurso del Presidente del Gobierno el 28 de enero ante las Cortes, coincidiendo con la prórroga de la legislatura, donde se apunta la redefinición de las estructuras del régimen y el cambio formal de la identidad, hasta que el diseño de la reforma queda plasmado en otro discurso del Presidente del Gobierno, esta vez sólo ante las cámaras de televisión, precisamente el 7 de mayo de 1976, transcurren tres meses largos<sup>292</sup>. Desde enero a mayo no se hace otra cosa que discutir ese programa.

## 2.5. La Comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional

Pero llegados a mayo el Gobierno está ya en disposición de establecer qué tipo de reforma se requiere y qué pasos tienen que darse para lograrla. Osorio manifiesta que «a los diez días del discurso de Carlos Arias ante las Cortes, en el Consejo de Ministros del 6 de febrero, se aprobó el Decreto-Ley que derogaba quince artículos del que sobre prevención del terrorismo se había promulgado el 28 de agosto de 1975<sup>293</sup>. Era el primer paso de la reforma política.» (1980: 64). Un primer paso sí porque modifica la identidad de la comunidad política, al derogar los artículos 4º y 10º. También un paso importante al dejar a la jurisdicción militar como subsidiaria de la ordinaria para juzgar dichos delitos, que afectaban a la defensa del estado y del ordenamiento jurídico franquista. Una medida, primera en su forma legal, encaminada a convencer a los rupturistas de que la reforma no sólo son intenciones (Muñoz Alonso, 1982: 55). Durante ese período de reflexión paralizante se ha utilizado, por el gobierno, un mecanismo

---

291 La frase famosa de la valoración que el Rey hace de Arias es: «El Rey opina que Arias es un desastre sin paliativos, ya que se ha convertido en el abanderado de ese grupo de leales a Franco conocido como "El Bunker"» (D-16, 1984: 288).

292 El análisis de la situación de esos momentos se encuentra en tres artículos de Jiménez Blanco: «A la expectativa: Arias» (YA, 28-IV-1976); «Un discurso para el pueblo español» (*Informaciones*, 29-IV-1976); y «El impacto real de la alocución de Arias» (YA, 20-V-1976).

293 Se refiere al Decreto-Ley 2/1976, de 18 de febrero (BOE de 19/02/1976) y al Decreto-Ley 10/1975 de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo (BOE, número 205, de 27 de agosto).

que fue ensayado desde 1972 y utilizado en el primer gobierno de Arias Navarro para impulsar el «espíritu del 12 de febrero», consistente en constituir una Comisión Mixta del Gobierno con el Consejo Nacional<sup>294</sup>. Con ella se pretendían varios fines incongruentes entre sí: por un lado, agilizar los trámites para diseñar el programa de la reforma, encajándolo en los cauces de la legalidad; por otro, ganar tiempo, desgastar al Gobierno Arias y minar las posiciones de los duros<sup>295</sup>.

La presidencia de la Comisión Mixta la ostentaba Carlos Arias. La componían además Adolfo Suárez, como vicepresidente; Fernando de Santiago, Manuel Fraga, Villar Mir, José María de Areilza, Antonio Garrigues, José Solís, Rodolfo Martín Villa y Alfonso Osorio, por el Gobierno. Los representantes destacados por el Consejo Nacional eran Torcuato Fernández-Miranda, Jesús Fueyo, José Antonio Girón, Gregorio López Bravo, José García Hernández, Miguel Primo de Rivera, José Miguel Ortí Bordás y Enrique Sánchez de León. La secretaría de la Comisión estaba formada por Baldomero Palomares Díaz, Carlos Álvarez Romero y Eduardo Navarro, que actuaban de secretarios indistintamente. Las reuniones comienzan el día 11 de febrero y continúan los días 18 y 25 de febrero; 3, 10, 12, 24 y 31 de marzo, y 7, 10 y 21 de abril. Optan por celebrar las reuniones siempre por la tarde, a la taurina hora de las cinco (Osorio, 1980: 65).

Las reuniones empiezan con una significativa dialéctica entre Torcuato Fernández-Miranda y Manuel Fraga, ante la cual se posicionan los demás. El debate se centra sobre si se debe discutir el contenido de toda la reforma; es decir, si procede tal operación o, por el contrario, si existen unos límites del régimen que hay que tener presentes. En estos primeros contactos ya dejó claro Torcuato Fernández-Miranda que los principios no son permanentes e inalterables y que por lo tanto se podían someter a cualquier reforma<sup>296</sup>. Se partía por tanto del siguiente presupuesto: no existía ningún tipo de inmutabilidad constitucional. Desde tal óptica el camino quedaba expedito para certificar la inexistencia de una constitución, aunque, a su vez, se recurriese a las Leyes fundamentales como elemento de la legalidad para recorrer

---

294 El fundamento está en las normas de funcionamiento del Consejo Nacional dadas el 22 de noviembre de 1972 (Ortí Bordas, 1974: 1227-1228). Powell atribuye la autoría a Fernández Miranda en 1970-71 (1991: 144), sin concretar la fuente. Que la idea partiera de Fernández Miranda es congruente dado que era el Secretario General del Movimiento, pero las discusiones que entonces había no se substancian hasta la fecha señalada. Los hechos se pueden contrastar en Ortí Bordas y en la obra de Tusell (1993: 396).

295 Aparte de que la misma opción dejaba fuera la propuesta de una Comisión Real (Cabellos, 1984d: 229).

296 Cómo se concreta la decisión de seguir adelante nos lo cuenta Osorio: «Pedí la palabra. "Si vamos -dije- como es necesario a una reforma en profundidad de las Leyes fundamentales dejemos por el momento el problema de los Principios fundamentales. Este es el legado que ha dejado Franco al morir. No lo discutamos ahora. Tiempo habrá. Tomemos para ello y por respeto un plazo prudencial." »Tuve éxito.

»Discutimos después el sistema de trabajo.» (1980: 67).

el tránsito singular de la ley a la ley<sup>297</sup>.

## 2.6. La reforma de las Leyes Fundamentales

Después de las discusiones preliminares sobre la existencia o no de inmutabilidad, sobre la existencia misma de la constitución y concretado el reparto del trabajo, se empiezan a preparar las ponencias sobre el temario planteado por el Gobierno.

El objeto de la reforma se concentraba, según exponía el Gobierno, en las Leyes fundamentales, principalmente sobre la Ley de Sucesión y la Ley de Cortes. Como era lógico, el Gobierno no descartaba en absoluto reformar también, complementariamente, todas las demás Leyes que se viesan afectadas por la reforma de las citadas.

La Comisión Mixta asumió la necesidad de enfrentarse a la reforma de la Ley de Sucesión porque entendía que, una vez cumplidas las previsiones sucesorias y nombrado Rey el príncipe Juan Carlos, dicha Ley fundamental había quedado obsoleta. Buscaban reformar las normas sobre la sucesión, entre otras, adelantar la edad del sucesor, modificar la regulación de la Regencia y permitir que las mujeres pudiesen reinar<sup>298</sup>. Con estas medidas no pretendían modificar la forma de gobierno ni el ejercicio del poder, es decir pasar de la monarquía limitada a la monarquía parlamentaria, sino adaptar, básicamente, los mecanismos sucesorios a la nueva realidad de la monarquía.

Pero, para encajar la reforma de la Ley fundamental de Sucesión en la nueva situación, también se acompaña de un giro notable en torno a la confesionalidad de la monarquía que se contenía explícitamente en dicha Ley con los perfiles semánticos expresados bajo la forma de «Estado católico, social y representativo» (artículo 1º) (Entrena Cuesta, 1976). La ley de libertad religiosa constituía un paso previo en la aconfesionalidad del Estado, al ajustarse al Concilio Vaticano II, pero con ella no se había rectificado el contenido de la ley de Sucesión, y, en las coordenadas institucionales surgidas tras la muerte de Franco y siendo Rey Don Juan Carlos, la Comisión Mixta consideró llegado el momento de efectuar tal reforma y acompasar la ley al espíritu proclamado por el Vaticano.

La oportunidad de la reforma sobre la ley de Sucesión era evidente, porque, en definitiva, se había producido el hecho sucesorio que la ley tenía por objeto salvaguardar. Pero, al plantear la reforma de la ley en el aspecto mencionado --separación Iglesia-Estado-- alcanzaba una profundidad mucho mayor de lo que pudiese parecer. La realidad de esa

---

297 Para contribuir al cerco de los duros y afirmar la voluntad real, el Jefe del Estado utilizó el Consejo del Reino a primeros de marzo, presidiendo una sesión en la Zarzuela. Además, advirtió a sus miembros que podría utilizar el artículo 1º de la Ley de Referéndum y el artículo 10.d) de la Ley Orgánica del Estado (Areilza, 1977: 107); (Bardavío, 1979: 189-193); (Palacio Atard, 1989: 91-92); (Powell, 1991: 161).

298 Equivalía a hacer una nueva Ley de Sucesión (Osorio, 1980: 69-70); (Míguez, 1990: 193).

reforma iba mucho más lejos: afectaba a la forma de Estado. Pero la confesionalidad del Estado implicaba que la doctrina de la Iglesia era la inspiradora esencial para la elaboración de la legislación. Al suprimir este principio católico (y principio del Régimen contenido en las Leyes Fundamentales) se transforma de modo radical un principio del Régimen. De la inspiración católica del Estado se pasa a la pluralidad de inspiraciones. De la unidad del fundamento católico de la legislación se transita a la pluralidad sin límites. Uno de los pilares del Régimen quedaba claramente roto. No se trata de que la legislación del Estado, realizada a partir de ese momento, tuviese que estar inexorablemente al margen de la religión y de los principios católicos. No era ese el problema, ni su significado. La cuestión consistía, desde aquel instante, en el hecho nuevo y netamente rupturista de poder añadir a una legislación (incluso con principios católicos) aspectos y principios al margen de sus fronteras confesionales. Se rompía con ello el principio exclusivo y excluyente de la legislación católica, y uno de los fundamentos básicos del Régimen.

La reforma propuesta por el Gobierno en la Comisión Mixta incluía una modificación de la Ley de Cortes, que afectaba a su estructura y composición: de la estructura unicameral y composición orgánica se transita hacia una estructura bicameral y composición inorgánica y orgánica a la vez.

La primera de las Cámaras propuestas (Senado) vendría a ser la sede de la representación que sustituyese a las Cortes<sup>299</sup>, excluida la vieja representación familiar que

---

299 Míguez señaló (1990, 194) que esa primera Cámara suponía un sustituto equivalente al anterior Consejo Nacional. Pero esta asimilación no es real porque la representación de las Cortes Orgánicas tenía un alcance mucho mayor que el del Consejo Nacional. No se puede olvidar el hecho de que ese Consejo Nacional estaba incluido dentro de las propias Cortes. Para aclarar este supuesto, nada mejor que reproducir la composición del Consejo Nacional y del Senado propuesto por el Gobierno Arias.

La composición del Consejo Nacional era, según el artículo 22 de la Ley Orgánica del Estado, la siguiente:

- Un Consejero por cada provincia.
- 40 Consejeros designados por el Caudillo.
- 12 Consejeros de las estructuras básicas, representantes en Cortes:
  - 4 representantes de la Familiar.
  - 4 representantes de las Corporaciones locales.
  - 4 representantes de la Organización Sindical.
- 6 Consejeros designados por el Presidente del Consejo.
- El Secretario General.
- El Presidente del Gobierno por delegación del Jefe del Estado.

La composición del Senado según el artículo 3º del proyecto de reforma del Gobierno Arias era:

- 4 Senadores por cada provincia.
- 2 por las Corporaciones locales.
- 2 por los órganos sindicales de trabajadores y empresarios.
- 40 Senadores permanentes.
- Hasta 25 Senadores designados por el Rey.
- 20 Senadores por las Corporaciones profesionales e Instituciones de Derecho público:
  - 5 de entre los miembros del Instituto de España, las Reales Academias que lo componen y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.



establecía la Ley Constitutiva de las Cortes. La segunda Cámara (configurada como Cámara baja- Congreso de los Diputados) tendría por objeto completar la representación orgánica con la representación inorgánica de toda la población con derecho a voto. La representación del Congreso de los Diputados se obtendría de las diversas asociaciones y partidos, con trescientos miembros<sup>300</sup>.

La reforma de la ley de Cortes penetraba en un campo político netamente incompatible con el principio orgánico del Régimen. La reforma propuesta atenta de esa manera contra un principio fundamental y con él también afecta por derivación a los derechos de reunión y asociación, sobre todo éste último, lo cual incide sobre la identidad de la Comunidad Política y sus reguladores estructurales. La razón de ese vínculo con la Comunidad se expresa por la participación de los miembros de la comunidad, y en definitiva porque se establece un criterio para decidir cuáles son los miembros que pueden participar y a través de qué cauce.

Lo apuntado a propósito del cambio introducido sobre la confesionalidad, se puede afirmar también en lo relativo a la reforma propuesta de la Ley de Cortes. No se trata de eliminar directamente la composición orgánica, pero al variar la estructura se rompe el monolítico principio orgánico, excluyente en esencia. La propuesta de reforma tenía un sentido más claro: combinaba una superficial referencia a la estructura y principios del pasado y se daba cabida a otros elementos nuevos que, se añadían a los valores franquistas y a su piramidal estructura. Es decir, que los principios excluyentes son rebasados al dar entrada en paralelo a otros nuevos. No hay borrón y cuenta nueva, sino un suplemento incompatible con los anteriores principios. Se introducía una tensión entre ambas series de principios y la relación numérica de los grupos presentes en las Cámaras articularía naturalmente la incompatibilidad de ambos principios, puesto que tendrían las mismas competencias legislativas (Osorio, 1980: 66). El resultado podría darse sobre el dominio de una sobre la otra o bien la igualdad de ambas en cuanto a las competencias.

La propuesta de reforma de la Comisión Mixta sobre la Ley de Cortes pretende cambiar el régimen político en uno de sus principios y una de sus estructuras de autoridad. Ante el nuevo aditamento, una pregunta se impone inmediatamente: ¿qué tipo de régimen sería el resultante de la operación iniciada?<sup>301</sup> Arias Navarro no estaba muy desencaminado cuando afirmó en su discurso del 28 de febrero que se trataba de realizar una «democracia a la española».

---

— 5 por los Rectores de Universidad.

— 10 por los Colegios Profesionales y las Cámaras que se determinen por Ley.

300 (Osorio, 1980: 66-67 y 72); (Míguez, 1990: 193-194).

301 Si las tesis de Fraga sobre la reforma hubieran salido adelante, «la monarquía parlamentaria debería haber tardado varios decenios en establecerse mediante costumbre constitucional» (Herrero de Miñón, 1993: 67). Véase, complementariamente, la nota 204.

La Comisión Mixta no podía eludir la reforma del Consejo del Reino una vez que estaba dispuesta a introducir las modificaciones apuntadas a través de los cambios en la estructura y composición, y en consonancia con la reforma de la Ley de Sucesión.

El Consejo del Reino saldría elegido de las Cortes. Al variar la estructura de éstas no quedaba más remedio que acomodar el Consejo a la nueva estructura de las Cortes que se pretende poner en marcha. El Consejo, según la propuesta, quedaría compuesto por (Osorio, 2000: 65):

- El presidente de las Cortes, que sería designado por el Rey de entre los procuradores en Cortes que figurasen en una terna elaborada por el Consejo del Reino y que pasaría a ser Presidente del Consejo.
- Miembros natos por la razón de sus cargos:
  - el capitán general, o en su defecto el teniente general en activo con mayor antigüedad de los tres Ejércitos
  - el general jefe del Alto Estado Mayor
  - el presidente del Tribunal Supremo de Justicia
  - el presidente del Consejo de Estado
  - el presidente del Instituto de España.
- cinco representantes por cada una de las Cámaras.

Con la nueva composición resultaría un Consejo del Reino formado por una mayoría corporativa expresada por una relación de diez a cinco. La modificación no deja de ser altamente interesante para el nombramiento del presidente del Gobierno porque, según la reforma, se mantiene la capacidad del Consejo del Reino para elevar la terna a la consideración del Rey. En este sentido la forma de ejercicio del poder sería una incógnita. ¿Podría saltarse a la monarquía parlamentaria?<sup>302</sup> Por lo demás, salvo esa variación en la

---

302 Para Herrero de Miñón esta pregunta y la anterior tienen la siguiente respuesta:

«Una vía, en fin, que no conducía a parte alguna, salvo a la complicación, a la ambigüedad y a la inestabilidad.

»Lo primero, porque el resultado de tan largos trabajos fue un proyecto que, de haber sido ley, hubiera dado a España la más compleja Constitución del universo.

»Lo segundo, la ambigüedad, porque si la reforma era minuciosa a la hora de revisar las cláusulas de sucesión a la Corona, derogar la ley sálica o modificar la mayoría de edad regia (...), nada se dijo de la libertad de partidos, del pluralismo sindical, la autonomía de las regiones y, sobre todo, la responsabilidad del poder. (...).

»Por último la reforma proyectada no sólo era insuficiente sino abocada a la crisis.

»En efecto, el Congreso verdaderamente democrático, dominado por partidos y sensible a la opinión pública, estaba ineluctablemente llamado a controlar la formación del Gobierno y a eliminar las restricciones que se le tratasen de imponer. Esto le llevaría a entrar en conflicto con los órganos privilegiados, Senado y Consejo del Reino, y a plantear una crisis no ministerial, sino institucional, que el Rey se vería obligado a resolver. No bastarían para ello los criterios legales, porque lo que estaría en juego sería la legitimidad democrática frente a la legalidad establecida y definida por los oligarcas. Se haría preciso el recurso a medidas políticas, la convocatoria de un referéndum de revisión constitucional y otra vez a empezar. La Corona entraría en un peligroso juego y el período constituyente se alargaría, con

composición del Consejo del Reino, sus competencias permanecerían sin cambios sustanciales.

El camino escogido para emprender la reforma de las Leyes Fundamentales, que finalmente no se siguió<sup>303</sup>, tenía, según desde la perspectiva que se mire, dos virtudes o dos defectos, o una virtud y un defecto. En palabras de Herrero: «debilitaba hasta hacer inviable el tinglado institucional del autoritarismo; pero, simultáneamente, sometía la democracia a intolerables controles y limitaciones a cargo de unos pocos privilegiados» (1993:66).

## 2.7. Las Leyes de Reunión y Asociación Política

Los cambios propuestos sobre la estructura y composición de las Cortes retrotraen la discusión al asunto ya tratado en la etapa del primer Gobierno de Arias y centrado sobre la polémica de quiénes tienen derecho a participar en la Comunidad Política. ¿A quiénes hay que integrar en esa Comunidad Política, si es que hay que realizar tal integración? ¿Cuáles serían los límites de la integración al considerar la nueva coyuntura?

Toda esta temática se presentará, en efecto, con una nueva Ley de Asociación Política y una nueva Ley de Reunión. La defensa de la Ley de Reunión correrá a cargo de Manuel Fraga, mientras la de asociación le corresponderá a Suárez<sup>304</sup>. Ambas reformas serán aprobadas, aunque estarán ligadas a la posterior reforma del Código Penal, que, a su vez, el Gobierno no será capaz de sacar adelante en las Cortes. El resultado será un tanto anómalo respecto a los objetivos deseados, por cuanto la aprobación de ambas leyes no se verá convenientemente coronada por una exitosa reforma del Código Penal, que le diese verdadera efectividad. La razón del frenazo otorgado por las Cortes procedía de la falta de acuerdo -rechazo- sobre la amplitud propuesta para la comunidad política.

Según la propuesta del Gobierno el límite de la reforma se substanció en la exclusión de la comunidad política de todos los partidos totalitarios, mientras que el sector duro de las Cortes entendió que se excluía a la Falange, y lo traducían sobre el Movimiento Nacional y el sistema político existente, el sistema construido desde la guerra civil. Ese mal entendimiento propició las condiciones favorables para un acuerdo mayoritario en contra de la reforma propuesta del Código Penal. El giro que se persigue, por parte del sector duro del régimen, consiste en excluir a los partidos totalitarios de la izquierda sin referencia de ningún tipo

---

notorio perjuicio para la estabilidad política, social y económica del país» (1993: 65-66).

303 Los proyectos fueron informados desfavorablemente por el Consejo Nacional el día 11 de junio de 1976 y retirados por el Gobierno de Suárez el 10 de septiembre de 1976 (Osorio, 1980: 85 y 178).

304 El desarrollo de los acontecimientos se puede reconstruir con los datos que aparecen en: (Osorio, 1980: 75-85); (Fraga, 1987: 48-49); (Míguez, 1990: 195-197); (Tuñón de Lara, 1992: 61-68); (Powell, 1991: 161-175); (*Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes* de los días 25 de mayo y 8-9 de junio, números 26 y 27).

sobre los partidos de derecha igualmente totalitarios. De cualquier forma, el conflicto se salda con un bloqueo entre dos estructuras e impide la marcha de los primeros movimientos políticos de la reforma.

La parálisis entre las Cortes y el Gobierno abre el cauce a la intervención del Rey sobre un esquema preparado con antelación por Fernández-Miranda, para que se pueda dar el visto bueno del Consejo del Reino, ante la más que presunta dimisión de Arias. Lo único que había que sintonizar era la maduración del candidato de repuesto con el momento de la dimisión, para darle agilidad a la reforma, según ya había expresado el Rey. El Consejo del Reino se estaba reuniendo todos los viernes, semana tras semana. Los movimientos preparatorios estaban avanzados en aquel clima donde se observa la acción de freno sobre la reforma anunciada. En el momento dramático del uno de julio se alcanza un doble objetivo: la dimisión de Arias y el visto bueno del Consejo del Reino sobre la dimisión presentada.

El conflicto político desatado entre el Gobierno y las Cortes, cuyo resultado de bloqueo conduce a Arias a la dimisión, era la espoleta que utilizó el rey para despachar su propio conflicto con el presidente del Gobierno. Se abre la crisis de Gobierno y se sustituye rápidamente al presidente del Gobierno.

Las Leyes de Asociación y Reunión contienen el límite, ya apuntado tanto en el discurso del rey como en el primer indulto (y por la discusión sobre su alcance) y los subsiguientes hechos desarrollados en los meses de febrero, marzo y abril, donde se debatía la estrategia y se actuaba de hecho -reconociendo a unos y rechazando a otros respecto al sistema político-. Estas leyes dejan zanjada la polémica. Establecen las nuevas fronteras del sistema político con toda claridad.

### 2.7.1. El derecho de reunión

La ley reguladora del derecho de reunión<sup>305</sup> afirma en su exposición de motivos -eje estructural de las ideas básicas referidas al marco de actuación de los miembros de la comunidad política- lo siguiente:

«Obviamente, el contenido concreto de este triple equilibrio<sup>306</sup> ha de ser replanteado en función de las condicionantes singulares de cada coyuntura histórica; replanteamiento tanto

305 Ley 17/1976 de 29 de mayo (BOE, número 130, de 31 de mayo de 1976).

306 Se refiere al «equilibrio, en primer lugar, entre el aseguramiento de la intangibilidad del contenido esencial del derecho y la salvaguardia de la libertad ajena y la paz pública. Equilibrio, también, entre la garantía negativa del derecho y su garantía positiva; esto es, entre la mera consagración de una esfera de actuación inmune a las inmisiones del poder público y la adopción de medidas por este mismo poder tendentes a asegurar la posibilidad efectiva de ejercicio de la libertad. Y equilibrio, por último, que se refleje en la justa distribución de competencias y poderes entre la Administración, la organización judicial y los propios ciudadanos, tanto en lo que afecta a la garantía de la libertad cuanto a la defensa del orden público.» Exposición de motivos de la Ley 17/1976 de 29 de mayo.

más necesario hoy por cuanto el vigente ordenamiento jurídico no proporciona ya respuestas válidas a tales condicionantes».

Según lo expuesto en el preámbulo de la Ley reguladora del derecho de reunión, el ordenamiento no ofrece una respuesta «válida» y actual a esos condicionantes de la coyuntura. Por esa razón se refiere al obstáculo para la promoción y el encauzamiento del desarrollo político -el camino hacia la «democracia», según la terminología de Fraga-, representado por las normas anteriores, que siguen regulando el derecho de reunión. Y, entre esas normas, el principal obstáculo se halla en la Orden de 20 de julio de 1939, como se expuso en el capítulo anterior, que será expresamente derogada por la Disposición Final Primera. La ley que desarrolla el derecho de reunión no sólo tiene el obstáculo principal en esa Orden señalada, sino que sus márgenes están delimitados por el Fuero de los Españoles en sus artículos 16º, 33º y 34º.

Si no se quisiera abordar un cambio de los límites de la Comunidad Política, no habría habido necesidad de calificar como obstáculo a esa Orden dictada por Franco en 1939. Aquella Orden partía de la Ley de Reunión de 1880 y la acomodaba al triunfo de los nacionales en la guerra civil. En la nueva Ley de Reunión se reconoce a la Ley de 1880 como una vieja reliquia obsoleta por la evolución tecnológica y el cambio social (referido sobre todo a la urbanización). La justificación aportada por el preámbulo de la nueva ley no es otra que adecuar el derecho de reunión a una sociedad urbana y tecnológica. Se trata de consuno de responder a ese «triple equilibrio» y, por último, la redacción de la ley pretende que el poder público se mantenga sólido y no sea incompatible con el establecimiento de una «convivencia democrática»<sup>307</sup>.

Con esos objetivos reseñados en el preámbulo se aprecia ya que la nueva Ley incide sobre los límites del sistema político establecidos hasta ese momento y, específicamente, en lo que atañe a la identidad política, quedando al margen, a estos efectos, la cuestión de la vejez de la Ley de 1880. Se trastoca el sistema político empezando por la comunidad política.

Los nuevos límites que emergen en el articulado de la Ley 17/1975 aparecen referidos a los siguientes aspectos:

- Redefinición de lo lícito y lo ilícito.
- Redefinición de qué tiene carácter libre y qué carácter reglamentado.
- Reparto de poderes entre la autoridad y los ciudadanos.
- Garantía -positiva, según afirma el preámbulo- del uso de la libertad de reunión.

La ley admite la existencia de una innovación, provocada por la aplicación de unos valores diferentes a los del Régimen, junto con una identidad distinta a la que posee la

---

307 Comenzaba a aflorar, como fácilmente puede observarse, una tremenda confusión en el vocabulario político o un encubrimiento tecnocrático de una elección política.

comunidad política. Esta regulación de lo lícito y lo ilícito se remite al Código Penal. Lo ilícito se convierte en aquello que está sancionando por las leyes penales, según el artículo primero. Además, se añade una situación, en la cual el ejercicio del derecho de reunión aporta un límite nuevo, puesto que el artículo 11° establece que la autoridad gubernativa - Gobernación y gobernadores civiles- podrán suspender los actos de reunión legalmente convocados cuando se altere alguna de las circunstancias sustanciales consignadas en la comunicación, en la solicitud o en la autorización (art. 11°. b).

Precisamente, el último punto, el d) del artículo 11°, introduce un supuesto de ilicitud referido a aquellas reuniones que perturben gravemente el orden público. Este supuesto innovador no tendría ninguna trascendencia si no estuviese cambiando el significado de orden público debido a que ya no posee el límite de los principios del Régimen y de la identidad de la Comunidad Política. Al mencionar el orden público no se trata de poner barreras, obstaculizar o prohibir una reunión sino -al revés- garantizar que puedan ejercer tal derecho cuantos lo soliciten de acuerdo con las modalidades de lugar abierto o cerrado. Anteriormente, el orden público estaba limitado a unos condicionantes de control ideológico (si se nos permite la expresión). Por ello, no se podían reunir si el objeto de la reunión era atentatorio contra las autoridades o el orden constituido. Cualquier tipo de manifestación o reunión que fuese contra el respeto a la legalidad, la lealtad al Jefe del Estado y el servicio a la Patria, como elementos básicos de la identidad, o contra los valores del Régimen provocaría la suspensión inmediata, ordenada por el delegado del Gobierno desplazado en la reunión o manifestación. Con la nueva definición aportada por la ley no existe límite -ideológico- para el ejercicio del derecho de reunión. La barrera de contención anteriormente establecida queda alzada, como se podía apreciar en la exposición de motivos. La nueva regulación permite expresar a todos los individuos lo que consideren más oportuno. No existe intervención de corte represivo como en el pasado, por el contenido manifestado. Las consecuencias que se puedan derivar respecto a alteraciones o disturbios, que se puedan provocar y que afecten a las personas y las cosas, caen bajo la responsabilidad de los promotores, aunque pueden traspasarla a la autoridad gubernativa mediante el trámite de solicitar la protección de la fuerza pública.

En definitiva, con la nueva regulación del derecho de reunión los límites del sistema político son ampliados. Ahora el único dique, toda vez que han sido arrumbados los límites y controles ideológicos, se traslada a los hechos con violencia (sea contra personas o cosas) que puedan desatarse en el ejercicio del derecho de reunión.

Entre lo libre y lo reglamentado también se observa una modificación significativa. La Orden ya aludida, de 20 de julio de 1939, englobaba bajo su manto «protector» a todo tipo de reuniones, incluidas las de estricto carácter familiar. La nueva ley vendría a desterrar fuera de

su ámbito a aquellas reuniones de corte privado, bien sean familiares o de entidades con personalidad jurídica privada. Es decir, todas la demás reuniones continúan reglamentadas, sin ser libres (artículos 2º y 3º).

Se ensancha la libertad de reunión y se restringe, a la vez, el control. Este doble efecto implicaba, en la práctica, un reconocimiento de la ampliación de la Comunidad Política.

Respecto al reparto de poderes se ofrece con la nueva ley un cierto «aligeramiento de las potestades de fiscalización», como reconoce la propia exposición. Lo único que se viene a exigir, en el supuesto de una reunión cerrada, es que exista una comunicación previa con una antelación mínima de setenta y dos horas (art. 4º). Y en lo referente a las abiertas -léase manifestaciones- sí tiene que existir una autorización gubernativa para asegurar su pacífico desarrollo (art. 5º). Se puede protestar cuanto se desee, pero bajo el control formal que garantiza el pacífico discurrir de la protesta. Aparte de esos requisitos no se imponen otros límites. Las autorizaciones se concederían siempre que no se tuviese el conocimiento motivado sobre un acto de violencia previsto contra personas o bienes en caso de permitir su libre desarrollo, tal como se dispone en los artículos 9, 10 y 11. La intervención gubernativa ya no tiene ese carácter represivo, sólo se ejerce la garantía del derecho de reunión.

Por último, la Ley añade, de forma coherente con los aspectos anteriores, unas garantías para el ejercicio del derecho de reunión, que se concretan en el mantenimiento del orden, la exclusión de la violencia y la existencia de responsabilidad por parte de los organizadores, a cuyo fin la autoridad gubernativa -según el lenguaje tradicional que llega hasta hoy- debía proteger el ejercicio de ese derecho frente a terceros:

«Quienes impidieren, perturbaren o menoscabaren de algún modo el lícito ejercicio de los derechos regulados en la presente ley incurrirán en las responsabilidades legales que correspondan» (art. 12.2). Por tanto, es la autoridad gubernativa la que puede imponer sanciones, motivadas, por supuesto, a quienes obstaculizan el libre ejercicio del derecho, sanciones susceptibles de recurso de alzada ante el Ministerio, cuya decisión final pondrá fin a la vía administrativa y dará paso a la contencioso-administrativa (art. 13).

Quedan excluidos los tribunales especiales, que venían siendo competentes en esta materia, para dirimir los conflictos resultantes, en particular la siempre delicada jurisdicción militar.

La nueva legislación buscaba el modo de ajustar la normativa legal a una sociedad plural. O, lo que es lo mismo, se pretendía ampliar la Comunidad Política mediante la ampliación del derecho de reunión. Con ello, los derechos humanos en España podían alcanzar el nivel correspondiente al grado de civilización del contexto occidental, y, en concreto, europeo. Se contribuía, a su vez, a los deseos de desarrollo ordenado hacia la democracia para que se viesan plenamente satisfechos.

Pero todo este andamiaje reformista estaba pendiente de la reforma del Código Penal. Sin esa básica reforma legal, el cambio introducido por la Ley que comentamos y la de Asociación, que veremos a continuación, quedaba en el aire, sin sustancia verdadera. Y ese parón, como apuntamos anteriormente, vino impuesto por unas Cortes conscientes de la envergadura y alcance de la aprobación que se esperaba de ellas. El conflicto entre Gobierno y Cortes se hizo más que evidente. A diferencia de la situación precedente, cuando Franco resolvía personalmente, el nuevo Jefe del Estado -el Rey- ya no tiene esa capacidad de su antecesor y no pude intervenir directamente para decir la última palabra en la crisis o enfrentamiento desatado en el seno del régimen. Directamente, no puede hacerlo, porque no está facultado por poderes absolutos, como los que disponía Franco, para pasar por encima de la voluntad de las Cortes. La única posibilidad del monarca es que el Presidente del Gobierno presente voluntariamente la dimisión y con él todo el Consejo de Ministros. No había otro camino habida cuenta del bloqueo entre Cortes y Gobierno y del deseo manifestado por el Rey de proseguir con la reforma. Era obvio que con el mismo Gobierno Arias no había tal posibilidad.

### 2.7.2. El derecho de asociación política

Estamos situados en el 14 de junio de 1976. Aparece la esperada, por tan traída y llevada desde hacía tanto tiempo, Ley de asociación política<sup>308</sup>. En su extenso preámbulo queda claro que la nueva Ley se basa en el artículo 16 del Fuero de los Españoles, pues en la exposición de motivos se reconoce el siguiente cometido:

«Dentro de nuestro marco institucional, el derecho de libre asociación para fines lícitos es reconocido y declarado con toda firmeza por el artículo 16 del Fuero de los Españoles. El desarrollo institucional y normativo de esta libertad así proclamada se hace hoy especialmente necesario en el plano de la acción política, campo de singular trascendencia para el Estado y la comunidad toda, y cuya misma naturaleza, como nos lo muestra la realidad, reclama una participación activa, institucionalizada de todos los grupos que encarnan distintos programas, actitudes ideológicas, aspiraciones y creencias existentes en la sociedad española actual en torno a las cuestiones relativas a la organización, gestión y administración de la cosa pública y, en general, de la actividad política».

Según anuncia el preámbulo de esta ley, se venía a reconocer una participación amplia, sin restricciones referentes a los programas y su contenido político. Se amplía también, por este cauce, la Comunidad Política y se rompen las barreras establecidas tanto por el Régimen como por la Comunidad política. Todos, menos los violentos, como veremos más adelante,

---

308 Ley 21/1976, de 14 de junio (BOE, número 144, de 16 de junio de 1976).



pueden participar en el movimiento asociacionista de carácter político.

Esta ley, según manifiesta en el preámbulo, se basa en criterios amplios, flexibles y precisos. Pretende «una adecuada coordinación entre los principios de organización, libertad y eficacia», dentro de lo que es exigible en una «sociedad democrática» (marco presupuesto por la propia ley) y «en interés de la seguridad nacional, del orden público y constitucional, del respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos» con exclusión de «aquellas asociaciones que estén tipificadas como ilícitas en el Código Penal». Los límites se establecen nuevamente con referencia al Código Penal. Además, se establecería un cierto control mediante la inscripción en el registro de asociaciones, pero otorgando libertad para asociarse dentro de los márgenes establecidos<sup>309</sup>.

Se reconoce una autonomía en cuanto a los criterios políticos de las asociaciones y en lo referente a su organización interna (artículo 3º), si bien, como acabamos de reseñar, se establece que la adhesión a las asociaciones sea libre y que sus estructuras se ajusten a las formas y procedimientos democráticos. Con el objeto de establecer las debidas garantías jurisdiccionales se establecía una Sala Especial del Tribunal Supremo (artículo 8º), pero, como se sabe, hasta el día de hoy es una declaración completamente retórica, que no se hizo realidad.

El resultado de la Ley no era distinto al que suponía el derecho de reunión, salvo la diferencia de que el derecho de asociación es mucho más importante para la representación política. Y su efecto político así quedó expresado. Ambas actúan en la misma dirección. Ya no es necesario estar incluido dentro de los principios para actuar en una asociación política, ya no hay que participar de una identidad muy concreta de la Comunidad Política. Se reconoce, además, un amplio pluralismo político. Curiosamente, se dice en la exposición de motivos de esta ley lo siguiente para que se pueda apreciar lo singular del planteamiento:

«Se inspira, pues, la presente ley en un escrupuloso respeto hacia la realidad del pluralismo político, cuyo reconocimiento fundamenta la regulación de aquel derecho y que no puede ser desvirtuado por el intento de adscribir a las asociaciones políticas a prefijados esquemas doctrinales e ideológicos».

El respeto a la legalidad en cuanto afecta a la identidad política no se cubre si, cuando

---

309 «Art. 2º *Promoción y constitución*.- 1.Podrán promover asociaciones políticas todos los españoles mayores de edad que estén en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

»2. La constitución de una asociación acogida a la presente ley requerirá la previa comunicación al Ministerio de la Gobernación, a la que se acompañarán los siguientes documentos:

»a) Acta notarial constitutiva de la Comisión promotora de la asociación con la relación notarial de sus miembros y datos personales de identificación de los mismos.

»b) Declaración programática de la asociación y Estatutos por los que habrá de regirse.

»c) Declaración de acatamiento al ordenamiento constitucional y compromiso de ajustar su actuación y organización interna a las formas y procedimientos democráticos.

»3. (...).

»4. La inscripción determina la adquisición de la personalidad jurídica por la asociación, (...).

menos, entendemos ese respeto a la legalidad en términos normativos, con un orden jerárquico, puesto que existen Leyes Fundamentales que se hallan por encima de todas las demás y que en uno u otro margen todas remiten al desarrollo normativo en torno a los principios del Régimen. Por este motivo la ley de asociaciones podía afectar directamente a varias leyes, según se estableciese la reforma del Código Penal. Podía afectar al principio de unidad, al principio orgánico y, en definitiva, no afectaría a la cuestión católica, pero sí al principio monárquico, porque esa monarquía se entendía dentro de los principios del Movimiento y significaba que se trataba de una monarquía limitada sin que se pudiese trascender a otro tipo sin reformar previamente la Leyes fundamentales. Si se adscribe la monarquía a un principio de representación democrático, como realiza la ley de asociaciones, el salto es manifiesto. La nueva legalidad impuesta con aquella ley rompe el sistema político anterior. La operación representa el uso del instrumento de la mutación constitucional. Carvajal había expuesto que si se realizase una reforma que, aun sin respetar la intangibilidad de las leyes Fundamentales, cambiase el núcleo del Régimen político -los principios- se trataría de una revolución aunque se realizase por medios pacíficos. Herrero de Miñón, como hemos visto, se inclina por «forzar la legalidad», y Torcuato Fernández-Miranda por «ir de la ley a la ley», con lo cual no necesitan romper el ordenamiento jurídico mediante la revolución o el golpe de Estado, porque, como diría Hernández Gil, ni la revolución ni el golpe de Estado se acompañan de sus clásicas manifestaciones a los ojos asombrados de los propios y los extraños.

Para que pudiesen ser completamente aplicadas las Leyes de Asociación y de Reunión era menester concluir previamente la reforma del Código Penal. Cuando las Cortes aprueban las dos leyes conflictivas están ejecutando un autogolpe. Pero no es efectivo mientras no se apruebe la trascendental cuestión de la ilicitud. Y así se produce la paradoja de que las propias Cortes pararon por un momento su autogolpe, cuando observan las consecuencias irreversibles de la amplitud de la reforma por ellas mismas aprobada. En esta confusa situación cabían dos salidas; disolución de las Cortes para proseguir la reforma bajo otro intento con otra Cámara; o bien, dado que se había prolongado la vida de las Cortes, cambio del Gobierno para que otra dirección política pudiese probar nueva «fortuna» y ensayar sus encantos sobre los desnortados representantes sentados en las Cortes.

El procedimiento de reforma para modificar las Leyes Fundamentales con los requisitos pertinentes consistía en lo siguiente: proyecto del Gobierno, informe preceptivo pero no vinculante del Consejo Nacional, votación favorable de las Cortes con mayoría de dos tercios, manifestación del Consejo Nacional a instancias del Jefe del Estado sobre la procedencia del recurso de contrafuero y, por último, referéndum de la nación, si no hay motivo para entablar el recurso de contrafuero. Con ese procedimiento quedarían reformadas una o varias de las

Leyes Fundamentales. Pero estas leyes, como la de asociación política, no tienen carácter de fundamentales, sino que son ordinarias, aunque, curiosamente, están reformando los derechos políticos o la parte dogmática, como diríamos en el caso de cualquier constitución. Este tipo de reforma llevada a cabo por una ley menor elude la aprobación de la reforma por medio del referéndum. Pues bien, el proceso de aprobación de las dos Leyes -Ley de reunión y Ley de asociación política- junto con la reforma del Código Penal, al no enfrentarse al verdadero problema de reformar las Leyes Fundamentales afectadas con toda nitidez, está ignorando el procedimiento de reforma de las propias Leyes fundamentales. Un procedimiento así, tal como se planeaba y se desarrollaba, estaba claramente en las antípodas de la legalidad, pues aunque sólo fuese como proyecto no respetaba en absoluto el procedimiento previsto. Poco importaba para esos efectos que se llevase a cabo o no, como se hizo ya en tiempos del Gobierno Suárez. El fondo era el mismo: se tratase sólo de mera tentativa o de un hecho consumado, estaba al margen de la legalidad. El camino practicado posteriormente se dirige a reformar las estructuras con el procedimiento pertinente, dando por supuesto este cambio previo efectuado por leyes ordinarias. Es decir, cimentando el camino de la ley a la ley con un golpe de Estado (certificado por las Cortes), porque no sólo se cambia el Régimen en cuanto afecta a los principios, sino también la propia identidad del sistema político.

El procedimiento de la reforma no va, en este caso, de la ley a la ley desde la reforma propuesta por Arias Navarro, porque se incumple el procedimiento establecido para la reforma de las leyes Fundamentales. El contenido de la ley de asociaciones rompe el sistema político. Por esto se puede afirmar que la transición implica ya pasar al estado donde el sistema político empieza a dar solución a la tensión, a la crisis, al equilibrio de esa etapa de crisis, y esa primera respuesta se plasma en la aprobación de la reforma del Código Penal, que veremos en el siguiente capítulo.

En la etapa del Gobierno Arias no existe problema porque, aún aprobadas las leyes de reunión y de asociación, al no haberse aprobado la reforma del Código Penal, en la práctica quedan sin efecto. Lo que apuntamos es que incluso así supone el intento claro de romper el sistema político, por mucho que se tratase de salvaguardar las apariencias procedimentales.

Nos faltaría hacer mención a los fines de las asociaciones, que también desvirtúan los valores del régimen político. Según la citada Ley, son los siguientes (art. 1º.2):

- «Contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos».

- «Promover su participación [de los ciudadanos] en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines».

A su vez, la ley afirma que los fines deberán conformarse a las Leyes Fundamentales del reino. El único detalle que no se explicaba en la ley de asociaciones era cómo se podía realizar tal prodigio si los fines señalados en la Ley son directamente incompatibles con las Leyes Fundamentales. ¿Sería por la mágica virtud de la invocación al principio «de la ley a la ley»? ¿Habrían sido derogadas ya las Leyes Fundamentales? ¿Qué Leyes están entendiendo que son las llamadas Fundamentales? ¿Será que no existían tales leyes en el reino? ¿Y si han roto el principio normativo y afirman a renglón seguido que tales Leyes no tienen validez? ¿Es que existe una Constitución absolutamente abierta donde cualquier ley que salga de las Cortes es, como en Inglaterra, parte de la Constitución? ¿Cuál sería el fundamento del sistema?

Además de conformarse a las Leyes Fundamentales, las asociaciones tendrían que respetar en particular los «principios de respeto a la soberanía, unidad, integridad, independencia y seguridad de la nación y a la libertad de los ciudadanos» (art. 1º.3), sin que los demás principios aparezcan por ningún lado.

Las responsabilidades civiles y penales de las asociaciones políticas por los incumplimientos legales pasan a los tribunales ordinarios (art. 6º. 6). De las responsabilidades por infringir la Ley de asociaciones, en función del artículo 6º.2<sup>310</sup>, será competente la sala especial del Tribunal Supremo. Del resto de las infracciones a la ley, el Gobierno, a propuesta del Ministro de la Gobernación. Éstas podrán ser recurridas ante la Sala del Tribunal Supremo. En la disposición Transitoria Primera de dicha ley se establece que el control de las asociaciones políticas pasa a Gobernación y sale del Consejo Nacional, al que se lo atribuía el Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre. Las asociaciones constituidas provisionalmente al amparo de aquel estatuto primero quedan reconocidas a los efectos de la presente ley. La disposición final recoge explícitamente la normativa que queda derogada: Decreto-ley 7/1974 de 21 de diciembre por el que se aprobó el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política.

Con todo ello, el procedimiento de reforma previsto queda pendiente de un hilo, provoca una crisis porque esa lucha en torno a los objetivos manifestados por el monarca no queda resuelta y desemboca en una situación bien interpretada por Miguel Herrero, según explica en sus Memorias de estío, al afirmar que aquel sistema era inviable e irreformable (1993: 63 y ss), como ya lo sabía Fraga. En conclusión, había que romperlo de alguna manera, forzando la legalidad, como apunta Herrero.

---

310 «Art, 6º *Responsabilidad*.- 2. Serán sancionados con suspensión de uno a tres años o disolución de la asociación, según la gravedad y demás circunstancias apreciadas por la Sala del Tribunal Supremo prevista en el artículo 8º:

»a) Las actividades que determinen la ilicitud de las asociaciones conforme a lo establecido en el artículo 1º.

»b) La recepción de fondos procedentes del extranjero o de Entidades o personas extranjeras.»

Suárez, como se constata en el desarrollo de los hechos, se vio envuelto en una discusión en las Cortes al viejo estilo parlamentario, con debate en el pleno y sin grupos políticos organizados formalmente (López Rodó, 1993:234-236), con motivo de la ley de asociaciones. Lo mismo ocurrió con la Ley de Reunión y con la reforma del Código Penal. Fraga y Suárez fueron capaces de enfrentarse a las Cortes, convencerlas y sacar adelante los proyectos de reunión y asociación. Pero Garrigues fracasó estrepitosamente ante el intento de Reforma de Código Penal que él tenía que defender. La médula espinal de aquel debate era excesivamente clara y las Cortes rechazaron la cuestión comunista y la relativa a los sistemas totalitarios. El rey, ante estas adversidades, no posee poderes excepcionales para frenar o evitar esa oposición de las Cortes. En definitiva, tiene la voluntad de impulsar la reforma<sup>311</sup> pero carece de los instrumentos directos para llevarla a cabo, como demuestra esa perspicaz oposición de las Cortes.

Esa etapa de crisis implica que las estructuras centrales del régimen, que son las que en definitiva deben tomar la decisión de realizar la reforma, ni siquiera respetan la propia legalidad incluso en el procedimiento. Admiten reformas en los derechos fundamentales y en la parte dogmática, rompiendo la estructura constitucional de los principios y el ordenamiento jurídico. El *impasse* creado entre las estructuras del sistema, y entre éstas y los sistemas intrasociales tiene como consecuencia que la única salida, dado que las estructuras conservan el control del poder político, sea intentar llevar adelante la reforma mediante la aprobación pendiente del Código Penal. Con ese propósito había que formar un nuevo Gobierno como única posibilidad que le resta al monarca, porque el Gobierno que da sus últimos pasos en julio no ha sabido instrumentar la reforma. El camino de la reforma se había iniciado y se reconoce como un método efectivo, pero se observa que hay que saltar por encima de los obstáculos legales que ellos mismos se ponen -su interpretación de la legislación vigente- para legitimar ante el pueblo esa transición y no perder el control político de la coyuntura, así como para ocultar el hecho de que se está generando, una ruptura constitucional y un proceso constituyente, contra el criterio de Arias Navarro quien así lo manifestó en declaraciones ante las cámaras de televisión a finales de abril. Con la negativa a tal idea Arias respondía a los grupos de la oposición. Y en el ambiente queda en suspenso, hasta que suene la hora de la sustitución del presidente del Gobierno, una crisis. Las estructuras del Régimen se mantienen en pie y el sistema sigue funcionando con todos esos lastres que acumula y que hemos ido viendo a lo largo de este capítulo. Esta situación no

---

311 La última y más clara manifestación de sus propósitos para aquellos entonces la realizó en la sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos, el día 2 de junio de 1976. El viaje preparado con antelación coincidía con el puente entre los plenos para aprobar las Leyes de reunión y Asociación y la reforma del Código Penal. Se hizo entre el 31 de mayo y el 6 de junio (Areilza, 1984: 275-276); (TVE, 1993, Capítulo 9).

impedirá dar una respuesta a la crisis, aunque no sea una solución típica. No hay una dictadura, ni comisaría ni soberana, según los términos de Carl Schmitt (1985:192-3). Tampoco existe algo nuevo que pueda ser digerido por el derecho constitucional. Lo que sí se aprecia es un proceso constituyente realizado por quienes detentan las estructuras del poder constituido. Ese proceso lo pretenden llevar a efecto por medio de la consigna «de la ley a la ley», lo cual no será tampoco un tratamiento sistemático porque en algunos supuestos, en efecto, lo utilizarán y, en cambio, en otros sólo queda la mera consigna del mecanismo. En cualquier caso, la reforma va más allá del procedimiento de reforma constitucional previsto en las propias Leyes Fundamentales, que es el argumento en el cual se apoyan para decir que es necesario hacer una transición pacífica y controlada hacia la democracia. O el cumplimiento de las normas o la consecución de los objetivos.

## CAPÍTULO IV

### LA RESPUESTA DEL SISTEMA POLÍTICO: LA TRANSICIÓN

«En efecto, si poder legislativo es aquel cuyas reglas y leyes deben ejecutarse y exigen obediencia, es evidente que ese poder legislativo ha cambiado cuando se dictan otras leyes, y se imponen otras reglas distintas de las que aquel poder legislativo que la sociedad estableció había dictado. De modo, pues, que quien, sin estar autorizado por el nombramiento original de la sociedad, implanta nuevas leyes o subvierte las antiguas, desautoriza y derriba el poder que las hizo y, de ese modo implanta un nuevo poder legislativo» (Locke, 1976: 163-4)

El punto de partida conceptual nos sitúa ante la panorámica de una serie de estados del sistema político, que no son otra cosa que las diversas situaciones que se dan en su seno en un determinado momento, que podrá ser más o menos duradero, y que vienen definidas por una serie de características, que se abordan desde los planteamientos metodológicos expuestos en el capítulo primero<sup>312</sup>. Desde esta referencia hemos tratado en el capítulo tercero el estado de crisis. En el capítulo segundo, si bien no hemos hecho expresa mención al «estado», sí hemos definido todas las variables en esa coyuntura final previa al estado de crisis, que equivale al estado de persistencia inestable. En este campo de las definiciones de los «estados» seguimos la propuesta teórica de Morlino<sup>313</sup>, que nos permite complementar la propuesta eastoniana de los estados en los cuales se encuentra el sistema político en un momento dado y, a la vez, hacer operativo el enfoque sistémico y poder centrarnos en el cambio político, en qué medida existe y observar cómo se realiza.

---

312 Recordemos que, en su forma general, el «estado de un sistema» es «cualquier condición o propiedad bien determinada que pueda reconocerse si se vuelve a producir» (Ashby, 1977: 41).

313 Véase el apartado de los estados del sistema en la parte metodológica.

Una vez que el sistema político alcanza el estado de crisis<sup>314</sup> y ésta viene identificada con la falta de apoyo<sup>315</sup> a los elementos básicos del mismo (la Comunidad, el Régimen y las autoridades), el sistema político se encuentra con las siguientes alternativas: reconsolidación, hundimiento o adaptación<sup>316</sup>, que es el equivalente de la «transición continua» de Morlino (1985:117).

El apoyo que necesitan los elementos del sistema político es preciso, por un lado, para mantener la cohesión de la comunidad política y desarrollar nuevos reguladores estructurales (asociaciones políticas); y, por otro, para completar la legitimidad de origen, con el ajuste de las estructuras hacia un mayor peso de la representación en primer grado, conservando las vías orgánicas, para permitir a las autoridades relacionarse de forma más estrecha con el pueblo.

Como los objetivos formulados por el Monarca y la acción del propio Jefe del Estado, del Gobierno y de las Cortes en el estado de crisis han forzado ese apoyo, la respuesta del sistema político debe ir, para poder subsistir, en el sentido de crear una nueva legitimidad, nuevos fines, normas, estructuras y una nueva identidad de los miembros del sistema político. Esto no quiere decir que parte de los anteriores miembros, sobre todo los «duros», hayan perdido del todo sus posiciones dentro de las estructuras del régimen y no mantengan aún el apoyo de otros sistemas sociales y dentro de la propia comunidad política o de ciertas estructuras del régimen. Lo que ocurre es que se ha llegado a una situación de crisis como resultado del conflicto por objetivos, tanto interno como externo, o, dicho de otra forma, entre los nuevos objetivos fijados por el Rey y los anteriores que estaban fijados en las normas franquistas. Implica un conflicto entre las estructuras y las autoridades; y entre los miembros del sistema político ubicados en las estructuras de autoridad y los excluidos de la comunidad política. Su origen tiene como punto de partida el discurso de coronación del Rey, hecho con el beneplácito de los «blandos». Por todo ello, los miembros del sistema se encuentran en una situación de bloqueo, en la cual los «blandos» necesitan aumentar su apoyo para aplicar sus propuestas pero no disponen de los apoyos suficientes para alcanzar sus objetivos de transformación política, porque aunque cuentan con el soporte brindado por parte de la comunidad política de la que parten y desde los sistemas ambientales, no es, ese sostén, lo suficientemente fuerte para triunfar frente a los que en términos de legitimidad se encuadran bajo el 18 de Julio y que están presentes en las estructuras de autoridad. La evolución de las

---

314 Las crisis no son lo mismo que la caída de un sistema (hundimiento).

315 La crisis también puede estar provocada por el exceso y el tipo de las demandas y por el fallo de los productos. Ver apartado del capítulo metodológico sobre la persistencia y el cambio.

316 La adaptación puede ser interna o externa. La primera implica el cambio por autotransformación de los elementos del sistema político. La externa supone la modificación del ambiente mediante los productos o las políticas, para que el sistema político sobreviva. Ver apartado del capítulo metodológico sobre la persistencia y el cambio.



posiciones llevará a reconocer el bloqueo o la estabilidad de la situación, donde ni se avanza ni se retrocede, que es la situación propia de la crisis. ¿Cómo salir de ella? Las posibilidades teóricas nos permiten evaluar la solución puesta en práctica por los actores políticos.

### **A. TRANSICIÓN CONTINUA, TRANSICIÓN DISCONTINUA Y AUTOTRANSFORMACIÓN**

Lo paradójico de esta situación no encaja ni siquiera en la forma en la que Easton o Morlino analizan el modo en que tiene que cambiar un sistema, es decir, cómo se pasa de un estado a otro con cambio del sistema. Se presupone, lógicamente, que no van a ocupar los puestos claves ni las estructuras de autoridad aquellos que, precisamente, persiguen cambiar el sistema antes de que se haya efectuado un verdadero cambio en la Comunidad, ya sea debido a un hecho de fuerza o a una presión que sustituya el anterior equilibrio. La naturaleza de ese hecho puede ser de carácter violento o pacífico, pero en nada cambiaría la realidad de la mutación porque en último término se constataría de igual forma la ocupación de las estructuras. Precisamente, lo llamativo del proceso político en España en esa etapa que analizamos es que las estructuras han sido ocupadas por los miembros de pleno derecho del sistema que pretender efectuar el cambio del mismo. Semejante situación no dejaría de tener efectos tan singulares como la secuencia de arranque ocupacional de las estructuras. Antes de realizarse cualquier modificación sustancial sobre el régimen controlan las estructuras y, posteriormente, al llevar adelante sus objetivos, a través de un procedimiento de reforma, consiguen, de forma inequívoca, quebrar la Comunidad Política, así como las estructuras del Régimen, cuando menos la Jefatura del Estado, las Cortes y parte del Consejo del Reino.

Respecto a las autoridades que ocupaban esos puestos de relieve existía, a partir de la reforma, la posibilidad de ser sustituidas por otros, que hasta aquellos momentos habían estado excluidos de la comunidad política. Esos hechos, a los que hacemos referencia, son la elaboración de las leyes sobre el derecho de Asociación y el derecho de Reunión, complementadas con la reforma del Código Penal, que comenzarían a modificar la situación de la propia Comunidad para obtener el apoyo externo puesto que ya no pueden obtener el respaldo de los duros, que se mantienen en la legitimidad del 18 de julio.

La respuesta del sistema político al estado de crisis no se lleva a efecto a través de la vía señalada por Easton, bajo el recurso al incremento de la potenciación del apoyo difuso, es decir, a través de la legitimidad, del bien común o del sentido de unidad. Efectivamente, se ha perdido gran parte del apoyo específico, pero no se puede recurrir a la legitimidad original del régimen porque ese es precisamente un objetivo a destruir. No pueden utilizar el recurso a un «bien común» porque en las nuevas circunstancias y propósitos previamente habría que

crearlo, definirlo y expandirlo para que fuese aceptado, pues no podemos olvidar que se está intentando crear una nueva comunidad política. Tampoco se puede recabar la asistencia del sentido de unidad porque lo que pretenden es cambiar la identidad y la cohesión de esa comunidad política. Si fuesen los más enérgicos defensores del sistema los que hubiesen conservado el dominio de las estructuras del régimen o mantenido la hegemonía en la definición de la identidad, como vimos en el capítulo segundo, si hubiesen podido echar mano del apoyo difuso interno -de la Comunidad política- y externo, del resto de los grupos sociales situados fuera de la Comunidad política, más allá del sistema político, con el objeto de obtener su apoyo específico para perpetuar la situación, de forma que salvaguardasen los elementos sustanciales del régimen, estaríamos dentro de los parámetros señalados por Easton para solucionar una crisis. En tal supuesto se hubiese podido salir de la crisis de manera que supusiese una **reconsolidación**, «reestructuración» o «reequilibrio», como apuntan Morlino (1985: 118 y 280), Linz (1987: 32, 69, 72, 93, 135) y Gramsci (1977: 129).

Como los que dominan en las estructuras no pueden recurrir al apoyo difuso (legitimidad, bien común o sentido de la unidad) para contrarrestar la presión procedente de los elementos externos al Régimen o de los propios disidentes de la comunidad política («oposición ilegal», según lo expresa Linz), el resultado previsible sería la quiebra del sistema. Los miembros no podrían tomar decisiones y se llegaría a un colapso. Entonces, en vez de «reequilibrio» de la situación, estaríamos frente al hundimiento definitivo del sistema (Morlino, 1985: 130, 279-80). Tras ese resultado podría surgir un poder constituyente, o bien, el sistema sería absorbido por otro, como si hubiese sucumbido tras una derrota militar contra una nación extranjera (Baal, 1989: 47).

En España no se dio ninguna de esas dos salidas. Ni hundimiento que conduzca a la destrucción o desaparición, ni aparición de un movimiento revolucionario que desencadenase un proceso constituyente o una transición discontinua. De igual forma hay que constatar la ausencia de una respuesta del sistema a la crisis que reequilibrase la situación. Sólo resta lo que hemos denominado, como hipótesis, una transición continua. Es decir, reconocer, en efecto, un cambio de los elementos (Comunidad, Régimen y Autoridades), que definen un cierto estado temporal desde el nombramiento del Gobierno de Adolfo Suárez en julio de 1976 hasta las elecciones del 15 de junio de 1977. Se puede precisar más el momento de cierre de ese período y situarlo específicamente en el instante en que se crea la Comisión Constitucional en el Congreso de los Diputados, como límite clave.

En esa etapa de mediados de 1976 a mediados de 1977 se concentra el estado de transición, cuya definición consistiría en que el propio sistema, como respuesta a la crisis, utiliza las normas y los procedimientos del propio sistema con el objeto de efectuar el cambio, bien de las estructuras, bien de la comunidad política o bien de las autoridades. Por este

motivo hemos especificado en las hipótesis que, contra lo afirmado por Easton en la dirección de recurrir al apoyo difuso en el momento de la crisis, que sería la vía normal, aparece otro camino también apuntado por Easton, la autotransformación (1969: 126; 1979: 153-243)<sup>317</sup>.

Se trata de que los propios miembros, ante una crisis de apoyos específicos con oscilación del equilibrio por la consecución en los objetivos perseguidos, pueden adaptarse y autotransformarse ellos mismos. Tomar esa decisión no implicaría por su parte ni el «reequilibrio», por cuanto no se mantendría el sistema con los mismos elementos de forma estable como estaban, por ejemplo, en la última etapa, es decir, antes de la proclamación del Rey, ni llegaría al hundimiento, como desaparición del sistema, bien por el surgimiento de una revolución en su sentido estricto abarcando los diversos terrenos desde el netamente político al social y económico. Esa posibilidad apuntada por Easton, es una salida de algunos sistemas para autoadaptarse a las circunstancias al carecer de apoyo específico y no disponer del recurso al apoyo difuso, al ser éste una instrumentalización contraria a los objetivos perseguidos. La única alternativa posible en esa curiosa situación es la autoadaptación.

Es cambiar todo el esquema político, pero al hacerlo de esa forma singular no se está realizando una revolución, que se hubiese traducido en el hundimiento del sistema o en un vacío de poder. Ninguna de esas posibilidades se manifiesta en la transición. Lo que sí resalta es una consciencia en aquellos que ocupan los puestos claves en las estructuras, con unos objetivos concretos, que son capaces en el estado de crisis de mantener el orden (principal valor de Fraga porque entendía que éste no se podía volver a romper como había ocurrido en la II República). Esa tarea de «mantenimiento del orden» implicaba mantener la efectividad del poder establecido, aunque se recurría en caso extremo a la fuerza o la represión. Pero ese recurso a la fuerza no encontraba una fuerza mayor de sentido contrario que la derribase. En ese marco, los individuos que ocupaban los roles de autoridad en las estructuras del régimen estaban en disposición de autoadaptarse a la situación de crisis que estaba sobre el tablero. La supervivencia política les llevaba a considerar que para seguir siendo parte del sistema, éste tenía que cambiar, sus elementos tendrían que verse sometidos a una dinámica de transformaciones para modificar hasta la misma cualidad de miembros. Tienen que dotarse de una identidad nueva y unas estructuras igualmente novedosas, con una definición de roles para esas estructuras creadas. Toda esta tarea la realizan de acuerdo con las normas o procedimientos previstos por el sistema o por sus componentes. Con ello estamos en presencia del supuesto de la transición continua. Así formulamos, al establecer las hipótesis, que este mecanismo aplicado se realiza conforme a las normas<sup>318</sup> del sistema autoritario y no

---

317 Desde otra perspectiva (Hirschman, 1977: 42-48) el éxito de la “voz” tiene elementos similares pero el enfoque es una cuestión de demanda y canales.

318 Teniendo en cuenta que los valores determinan las normas, es difícil establecer la conformidad

con relación a los valores, bien sean estos considerados en términos de objetivos o de principios.

En ese estado de transición continua se tiene que dar una nueva definición de lo que es la comunidad política, que la dota de una nueva identidad y define sus miembros y límites. Se modificaban a la par varias estructuras de autoridad, básicamente las Cortes, y se definen unas nuevas reglas de relación entre los miembros y la representación de ellos mismos en esas Cortes, rompiendo con el principio orgánico. Por lo tanto, se puede señalar tres momentos: **creación de una identidad nueva, de una nueva estructura de autoridad, las Cortes, y una relación concordante entre ambas que, además, requiere una representación inorgánica acorde con la misma.** Toda esa etapa se realiza en función de que esos cambios se ajusten a la legalidad y sus procedimientos, que, sin duda, proceden del viejo sistema franquista, subsistente en la medida en que la respuesta no modifica sus parámetros.

Tal como analizamos en el capítulo anterior, en ese proceso de reforma se dio ya una ruptura en el procedimiento. Este aspecto no ha sido tenido en cuenta en los diversos estudios realizados hasta ahora sobre la transición. La razón de este laguna ("olvido") estriba, en parte, en que los constitucionalistas han concentrado su atención sobre las estructuras y en la relación de esas estructuras con la representación de la comunidad, bajo el supuesto de que impedían llevar adelante la reforma pretendida, por lo menos hasta la etapa del 30 de junio. La atención se situaba así en la propuesta del nuevo Gobierno de Suárez plasmada en la reforma política esbozada y en la ley para esa reforma, con la cual los reformistas entienden que se cambia la legitimidad del origen y, con ella, una estructura que permite, a su vez, transformar todo lo que anteriormente existía. Esa nueva Ley Fundamental, además de modificar algunas Leyes Fundamentales, sin saberse bien lo que se modifica por no disponer de una cláusula derogatoria, se aprueba en casi su totalidad según el procedimiento previsto. Se podía realizar tal ley de reforma por entenderse que existía una supralegalidad, pero no así una Constitución. Esa supralegalidad con sus elementos intangibles no era un obstáculo; se podían dejar de lado, siempre que los hechos acompañasen a la situación. Como afirmó Carvajal (1969:30) sería una ruptura revolucionaria aunque estuviese moralmente justificada, porque se estaría cambiando de arriba abajo la Constitución, el fundamento del propio régimen, y sus estructuras. Con tal desarrollo se llevaría a cabo una revolución o estaría haciendo acto de presencia el poder constituyente en un momento determinado para llevar adelante la transformación de forma irreversible, aunque se ajuste -y ahí radica el problema- a la legalidad anterior. Todo ese proceso se va a entender en clave constituyente. Lucas Verdú dirá al respecto que se trata de un proceso de naturaleza constituyente «singular y *sui generis*» (1978: 9). De igual forma se encuentra en Raúl Morodo (1978) o en Sánchez Agesta quien lo

---

con las normas, salvo que la letra no contenga ningún espíritu.

considera el inicio de un proceso constituyente «que implicó la revisión y, finalmente, la derogación de todas las leyes fundamentales preexistentes» (1978:27).

Hernández Gil también entiende que existe un poder constituyente originario, que puede ser fundacional, revolucionario o reformista (1988: 183-4). Fundacional si crea ex novo una nueva Constitución. Revolucionario si al dotarse de una Constitución se realiza sin ajustarse a unas normas previas en una constitución preexistente, bajo un poder revolucionario que directamente derroca al poder constituido. Por último, es renovadora o reformista si procede de las normas y procedimientos de la propia Constitución (1988: 196).

Esta panorámica sobre el proceso constituyente o poder constituyente originario se puede trasladar, respecto al reequilibrio, al hundimiento del régimen o bien respecto a su autoadaptación -transición continua-. El objeto que nos ocupa no se aproxima a ese posible paralelismo salvo en la medida en que el método sistémico conduciría al análisis del proceso antropológico centrado en el paso de una sociedad sin historia a las llamadas sociedades con historia, como la revolución neolítica. No se trata de penetrar en este campo tan lejano a la transición española, entre otras cosas porque España ya tenía Estado<sup>319</sup>.

Los datos nos indican la conveniencia de centrarnos en la problemática del poder constituyente revolucionario y reformista, según Hernández Gil. La revolución es, efectivamente, posible. La crisis conduce al colapso y puede surgir un hecho revolucionario nuevo, por el cual se estaría dotando de una Constitución. En el supuesto denominado por Hernández Gil como «renovador» estaríamos bajo la presencia de la transición continua. Las matizaciones introducidas por Hernández Gil tienen importancia porque ayudan a entender por qué los reformistas y los rupturistas están llevando la situación a un proceso constituyente que no es tal, y que nunca van a ver dicho proceso constituyente en las propias Cortes del Régimen del cual se parte y que hemos apuntado en el capítulo anterior, al referirnos a la crisis.

Para los constitucionalistas existe una polémica en torno a la titularidad y al ejercicio del poder constituyente. Ambos aspectos son una cuestión fundamental para Hernández Gil y los plantea en los siguientes términos:

«Mortati, planteándose el problema de las formas de expresión y ejercicio del poder constituyente, lleva a cabo una clasificación muy completa. Como distinción más general -de generalísima la califica- considera la de que el procedimiento constituyente, venga impuesto por el empleo de las formas

---

319 Es discutible que a la altura del siglo XX hayamos tenido un poder constituyente fundacional, si entendemos que hemos estado en una guerra civil permanente o latente, como cuando se sostiene que hasta la Constitución de 1978 una parte ha impuesto a otra u otras su Constitución.

prescritas para las manifestaciones ordinarias de voluntad del ordenamiento precedente, o bien, por el contrario, en oposición a ese ordenamiento. En la primera hipótesis, excluyendo la mera potestad de revisión, por considerar que el verdadero y propio poder constituyente requiere la transformación del principio de validez del ordenamiento, se comprenden situaciones diversas según que la innovación se opere de una sola vez (como es el caso de la Constitución octroyée por un soberano absoluto) o en virtud de un procedimiento especial. En la segunda hipótesis queda comprendido el mayor número de casos, susceptibles, a su vez, de clasificarse según cuál sea el órgano que asuma la transformación constitucional, ya que puede tratarse: de uno o varios órganos del viejo ordenamiento, como el Rey o el Parlamento, que por propia iniciativa sobrepasen los límites fijados a su actividad por el derecho precedente a fin de poner en marcha una nueva organización del Estado; de un factor extraño al Estado en el que se opera la mutación; o de un órgano que surge *ex novo*, por un proceso de autocreación fuera de todo contacto con los órganos del Estado, lo que da lugar a la instauración revolucionaria. Mientras en la primera hipótesis la iniciativa procede de órganos del antiguo sistema constitucional que «permanece más o menos parcialmente en vigor», en la segunda hipótesis falta todo ligamen y en ella se comprenden las «asambleas» y las «convenciones» constituyentes» (Hernández Gil, 1988: 200).

Pero Hernández Gil, abundando sobre el mismo tema referido al caso concreto de la transición, llega a decir que

«cualquier declaración de inmodificabilidad de una parte de la Constitución supone que la reforma total queda excluida. El fundamento de una norma de este tipo no radica en la consideración dogmática de que la reforma haya de considerarse siempre parcial. La protección de una determinada forma de gobierno -y en concreto la republicana-, por una parte, es un viejo eco de la revolución frente al absolutismo monárquico o de la protesta frente a la dictadura, y por otra parte, contemplada con una perspectiva de futuro, es el deseo de poner coto a la

alteración sustancial que supondría el cambio. Implica superar un concepto meramente formalista y normativo de Constitución para ver en ella también el espíritu de un pueblo. Por tanto, una reforma que desconociera tal límite violaría la Constitución e iría en contra de lo que se considera socialmente arraigado y axiológicamente inmutable; pero también puede tener el inconveniente de colocar en una posición de ilegalidad a toda actitud contraria, a la que sólo le quedaría la expectativa del golpe de Estado» (Hernández Gil, 1988:208-9).

Las mismas palabras de Hernández Gil revelan una cierta inconsciencia respecto a los hechos fundamentales. Su razonamiento es muy claro pero no concluye, como sería lógico según su planteamiento, reconociendo el hecho cierto de un golpe de Estado. Pero no hacía falta observar esa ruptura en los momentos finales del estado de transición continua. Desde el final del estado crisis se podía percibir. No se puede olvidar que las Cortes iban a aprobar la reforma del Código Penal con la pretensión de que sirviera como instrumento para cambiar la validez de todo el ordenamiento jurídico. Para ese objetivo no se ponen frenos ni se contemplan matices. Se desprecia con todo aplomo la posible existencia de intangibilidad. Éste era el núcleo inicial del problema de la reforma, porque una modificación como la que arrastraba el Código Penal significaba alcanzar de lleno a la comunidad política, al fundamento básico de esa comunidad radicado en el servicio a la Patria, así como a la representación, en íntima relación con el régimen político. Una operación de ese calibre se lleva a cabo para modificar elementos básicos que forman parte de las Leyes Fundamentales. Su modificación no se realiza a través de una reforma de esas leyes, sino directamente, al tramitarse y aprobarse una reforma del Código Penal. Ciertamente no se puede desconocer el alcance y la importancia de un Código Penal dentro del ordenamiento jurídico, pero otra cosa es que desde su peso como ley ordinaria alcance a transformar los parámetros fundamentales del Sistema.

La reforma del Código Penal se verá acompañada por otros hechos en la misma dirección, como la Ley para la Reforma Política, aunque en ésta sí se respeta la estructura y la relación de la comunidad política (los electores en términos democráticos) con esa estructura. Pero previamente había que definir quiénes son los electores y cuál es la nueva identidad de quienes ahora son el pueblo. Esa identidad precisamente se trastoca con la ley de amnistía y la reforma del Código Penal, pero sin seguir el procedimiento adecuado.

Como hemos comenzado a ver en el anterior capítulo, el procedimiento se respeta en unos momentos, mientras en otros no ocurre ni por casualidad. Es curioso que ese cambio sustantivo en la identidad no fuese considerado una reforma y además muy importante. La

explicación hay que buscarla en que los reformistas tienen toda su atención concentrada en el régimen, mientras que la comunidad política es identificada con la sociedad. Tampoco esa posible respuesta es muy satisfactoria pues, si en la sociedad no existe problema, ya que la integración se lograba socialmente, ¿por qué habría entonces que introducir la amnistía? ¿Para qué se necesitaba reconocer unas asociaciones con programas políticos y demás características si existía una ley que ya lo reconocía? En definitiva, ¿por qué se precisa volver a definir de nuevo la identidad?

Aquí aparece lo que Hernández Gil ha definido como el poder constituyente reformista. Ni siquiera se atreven a decir que ese «poder» reside en las Cortes. En consecuencia deciden considerar la vía de la legitimación democrática por el uso del mecanismo del referéndum. Ese cauce venía establecido por la ley fundamental (Ley de Referéndum, de 22 de octubre de 1945) que lo regulaba apelando directamente a la nación. Nuestro objetivo en este estudio no consiste en señalar las contradicciones que aparecen en cada una de las fases del proceso, pues en ese caso nos veríamos en la obligación de entrar de lleno en aspectos como el de la soberanía, si reside en la nación, en los representantes o está personificada en el monarca. También habría que discutir la existencia de la supralegalidad o si las Leyes Fundamentales son una Constitución. Si, por ejemplo, se identifica la supralegalidad y se considera que no hay constitución, ¿qué es lo que existe? No hay vacío de poder. ¿Qué está ocurriendo? Se están tomando atribuciones especiales por miembros de órganos. ¿Quién está ejerciendo ese poder? Aunque en el momento de la ley para la reforma política se sabe que está en las Cortes. Pero se afirmaba entonces que la soberanía no residía en el pueblo, a la vez que se aprueba la LRP, sometiéndola a referéndum según lo establecido en la legislación anterior. Entonces, ¿dónde estaba la soberanía? ¿Se olvida quizás que precisamente, a partir de ese momento, se fundamenta una nueva situación, una nueva legitimidad? No deja de ser paradójico que cuando tratan de crear un origen o fundamento dentro del estricto marco del régimen político, es cuando tienen que crear una nueva identidad de la comunidad política y destruir la vieja. Este aspecto no se tocará porque entienden que en materia de derechos políticos no se ha transgredido ninguno de los límites impuestos. La amnistía no podía ser un ejemplo más claro de esta situación. Se realiza por Real Decreto-Ley de 30 de julio de 1977, publicado el 4 de agosto, y empieza a variar (a diferencia del indulto real previo en la etapa anterior) el fundamento de esa comunidad. Viene a ser un complemento de la variación introducida en esa comunidad porque está admitiendo elementos externos que en modo alguno aceptan su identidad y que en la práctica la están destruyendo. La comunidad empieza a abarcar, como diría el rey, a «todos los españoles».

Resulta fácil pensar que los pasos dados apuntaban hacia la llamada «reconciliación nacional». Con ello, precisamente, se volvía al origen de la Guerra Civil y, como era obvio, no



podía penetrarse en ese campo de la historia sin que se viese afectada directamente la comunidad política que surge con la guerra. Integrar a «todos» suponía romper la legitimidad de origen. De otra parte, se reconocía claramente que la división de los españoles proseguía sin un frente de batalla y con una guerra cerrada de la que surgió un bando ganador. Era aceptar las hipótesis de los que estaban fuera de la comunidad. No se podía efectuar tal «integración» sin un crack de la comunidad política originaria. Los efectos de tal operación no podían ser neutros en modo alguno, ni tardarían en aparecer. Se reconoció a esa comunidad política la libertad de crear asociaciones políticas, partidos, con ideologías y programas distintos y fuera de la órbita de la identidad originaria de la comunidad política.

Una cosa es que exista una ruptura, que sea incluso más que evidente, que no sea fácilmente discutible, y otra muy distinta que sea reconocida como tal. Para los reformistas que conducen el proceso, la reforma no toca en absoluto el marco de la identidad de la comunidad política anterior. Que sea absurdo no significa que sea falso. Así es como lo veían.

Como se puede apreciar, éstas y otras materias pueden ser objeto de análisis y consideración, pero a pesar de su relativo interés no se acercan más a nuestro objeto de estudio.

La reconciliación y los movimientos que ésta suponía al orquestarse como operación política reformista partía de reconocer que existían dos Españas, los dos bandos de la guerra civil que no han sido capaces de cerrar la fractura abierta en 1936. El Rey, ante esa situación asumida por él, dijo que tenía que ser el rey de "todos los españoles". Para ello no quedaba otro camino que el cambio de la identidad. A su vez, tal cambio suponía una modificación en la propia estructura del régimen político y en las relaciones del régimen con la comunidad. Se traducía en el hecho de aceptar que esa otra España tenía otros principios y valores completamente al margen, incluso el referido al principio de unidad. Esos valores se empiezan a reconocer como derechos y entre los primeros aparecen los de asociación y reunión, complementados con la amnistía para los que han atentado directamente contra el sistema político, eliminando el rastro de los delitos cometidos con posterioridad a la guerra civil. El objetivo del Rey, como monarca de «todos los españoles», lleva necesariamente a definir quién es el titular de la soberanía y a quién o quiénes incumben su ejercicio. Si ese poder recibido no lo quería legitimar en las Leyes Fundamentales, aunque reconoció tal legitimidad en el discurso de la coronación, ¿qué otro elemento tenía para tal operación? Si no quería la legitimidad anterior y no disponía de otra era evidente que tendría que crearse. Sin embargo, el Rey afirma que se regirá por las propias leyes que están afirmando que existe la nación y a la cual se apela mediante el referéndum. Por todo ello, parece claro que el titular de la soberanía es la nación y su ejercicio correspondería a su Gobierno o a las Cortes. Se hacía necesario aclarar estas cuestiones.

Si partíamos de la hipótesis de que la transición se ajustaría a las normas, nos encontramos, como vimos en el capítulo anterior, con que no existe tal ajuste. La hipótesis falla por su base. No parece una transición continua. Más bien posee los perfiles que apuntan hacia el hundimiento del sistema político, pero éste no se resquebraja ni se tambalea y cae como un simple castillo de naipes. En tal caso se verían obligados a admitir los postulados de la oposición -gobierno provisional, poder constituyente, convocatoria de elecciones, etc.- al haber perdido toda posición de control y poder. El contraste entre ese esquema y la realidad del proceso se observa en el hecho de que Fraga mantiene el poder.

Unas veces recurren a los procedimientos y otras no. Todo depende de la oportunidad. La ambivalencia deja su sello en la ley para la reforma política, la reforma del Código Penal y la amnistía. Se trata de una ruptura, aunque se mantenga la ficción de aparentar que leyes, normas e instituciones permanecen sin alteración sustancial. Incluso, en la etapa final, con la Ley para la Reforma Política se mantiene la ficción. Al parecer todo puede cambiar con la misma legalidad. Incluso se podría decir que es el Rey quien convoca a las Cortes. Como se ha promulgado una Ley para la Reforma Política, se podría pensar que una convocatoria de las Cortes estaba completamente justificada. Pero situarse en la panorámica del «vale todo» para la reforma dentro de las reglas no ahuyenta la existencia de aristas incómodas. Por ejemplo, ¿un decreto que regule las normas electorales se hace conforme a esa Ley para la Reforma Política o conforme a la legalidad anterior? Si nos situamos en la misma ley de reforma no hallamos el fundamento para una ley de ese tipo. Hay que trascender el parámetro de la reforma para entrar directamente a considerar otro campo no prefigurado en la ley de reforma. Cuando se requiere constituir las Cortes tampoco se puede amparar en la Ley para la Reforma Política. ¿Se podían constituir respetando el procedimiento anterior? ¿Existía un vacío legal? Si ese supuesto fuese cierto, ¿cómo se suple dicha laguna? ¿Mediante la legitimación en el derecho cuando este no permite tal cobertura?

La forma de actuar que se aprecia en la transición es muy particular. Se resquebraja todo un orden y los hechos y cambios se justifican con la legalidad anterior, cuando en la práctica la dinámica revela una posición oculta (no declarada) de simular al poder constituyente. Hechos materiales recubiertos por la fragilidad de un tenue y transparente velo de legalidad cuya máxima elasticidad no permitía cubrir a la vez el régimen y la reforma. Esta realidad permite todo tipo de situaciones confusas porque sin ser un poder constituyente, pretenden instituir otro sistema con el recurso propagandístico del «respeto a la legalidad». Ser o no ser poder constituyente es la cuestión. Serlo y no serlo es una respuesta tan singular como las situaciones que provocaría. Así se pudo observar cómo el Gobierno expedía Decretos sin ser un comisionado de la Asamblea, de las Cortes y sin que éstas hubieran sido elegidas previamente.

Morlino aporta un juicio que permite establecer una distinción entre un proceso de transición continua o discontinua, comprobando si existe acuerdo en los procedimientos sobre las transformaciones previstas en el sistema. Si no existe tal acuerdo estamos ante el supuesto de una transición discontinua. Pero en un análisis profundo y minucioso puede ocurrir que algunos de los aspectos analizados sean efectivamente discontinuos y otros no. Morlino nos aclara que «a nivel sistémico, la continuidad/discontinuidad comporta un cambio de los diferentes elementos del sistema, derivado de ordinario de su misma interdependencia recíproca» (1985: 50).

Si trasladamos el punto de vista de Morlino a la transición en España podemos observar que la comunidad política se está cambiando, así como el Régimen político y los roles de autoridad. Se cambian por procedimientos que no están ajustados a las normas vigentes. Estamos ante un cambio en la caracterización de los propios elementos del sistema. La continuidad o discontinuidad tendrá que venir de la mano de la obligada referencia a las normas. El mismo Morlino nos facilita un ejemplo: «A nivel intrasistémico o intracomponencial se puede imaginar la transformación continua o discontinua de un componente. Por ejemplo, cuando por efecto de una ampliación del cuerpo electoral, decidido por las autoridades gubernamentales, se movilizan y se convierten en activos grupos nuevos en el interior de la comunidad política (transformación continua). O bien cuando nuevos grupos protagonistas logran imponer su poder o su liderazgo en marcado contraste con respecto a los otros grupos presentes y a las reglas de cooperación (transformación discontinua)» (1985:50).

Ante los matices de Morlino cabe preguntarse: ¿se han ajustado a las normas? ¿La ampliación del cuerpo electoral se ha realizado con arreglo a las normas existentes? Si sólo se observa que es una obra de las autoridades es evidente la continuidad, pero desde esa perspectiva todo es continuidad. No es un criterio ni mínimamente significativo, al no aportar un elemento diferenciador que permita calibrar las características más decisivas del proceso de transformación. Por estas dificultades Morlino prosigue su argumento: «Tal vez más interesante es hacer resaltar cómo funciona esta dimensión al nivel de las ideologías» (1985:50).

Esta cadena de especificaciones sucesivas introducidas por Morlino conduce, en el proceso de la transición española, a considerar los principios del régimen, que es lo que incluye Morlino en las ideologías. Prosigamos con sus palabras: «si surgen y se imponen doctrinas con valores completamente diversos de los precedentes (discontinuidad) o si, por el contrario, las nuevas ideologías son una derivación más o menos directa de las precedentes o, en cualquier caso, se basan en los mismos valores o en creencias similares (continuidad)» (1985:50-51).

Circunscrito a España, necesariamente hay que considerar los elementos derivados de una izquierda, dentro del propio régimen, con netos componentes sociales, como la justicia social. Afectan a la izquierda falangista y a la izquierda del sector católico, identificados como democristianos. ¿Tienen algo que ver con los componentes del socialismo que surja y que no estaba en la órbita del régimen? Sería muy difícil admitir la influencia de la Iglesia y del pensamiento democristiano en el seno de la sociedad y negar que no actúa o lo hace inocuamente al sembrar el terreno posteriormente cosechado por el socialismo. ¿Se podría pensar bajo este último supuesto que existe continuidad por existir los mismos valores o creencias similares en el campo económico y social, caracterizado por el fuerte intervencionismo estatal? En tal supuesto, ¿qué tendrían que ver las normas? ¿Cómo se ajustaría el procedimiento en este supuesto de cambio?

En definitiva, Morlino nos viene a concretar que si existe filiación ideológica estamos en presencia de continuidad. ¿Qué tiene que ver con las normas? Pues, al parecer, nada; porque ¿cómo surge esa filiación? Pero se podría hacer un esquema de su origen y evolución. Se podría identificar su nacimiento y posteriormente observar las ampliaciones sucesivas. Con tal seguimiento se podría aclarar si se da la evolución o si, por el contrario, existe una ruptura tajante de esa filiación.

El problema teórico queda esbozado. Nos resta comprobar su plasmación en los hechos, para observar cómo la autotransformación sistémica puede combinar, en nuestro caso, la transición discontinua y la transición continua.

## **B. MODIFICACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA: LA RECONCILIACIÓN**

La nueva etapa que se abre después de las elecciones de junio se va a desarrollar sobre los parámetros inmediatamente anteriores para modificar la comunidad política y culminar en la denominada reconciliación nacional o una especie de borrón y cuenta nueva para los ganadores y los perdedores de la guerra civil. El proceso lo hemos dividido en tres elementos básicos: la formación de un nuevo gobierno, la reforma del código penal y el establecimiento de una amnistía, para liberarnos de forma imposible del pasado represor y franquista.

### **1. El nuevo Gobierno y sus objetivos**

Esta fase nos sitúa ante un nuevo Gobierno nombrado por el Rey el siete de julio de

1976<sup>320</sup> y presidido por Adolfo Suárez<sup>321</sup>. El objetivo político de este Gobierno se concentra en impulsar la reforma a instancias de Suárez, asesorado por Torcuato Fernández-Miranda, presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, y Alfonso Osorio, como ministro de la Presidencia, y cuya personal visión vinculada a la del Presidente de las Cortes será un decidido acicate para acelerar la reforma.

Aquel Gobierno en sus primeros momentos de andadura, despierta grandes recelos en la prensa, en la opinión pública y en la clase política<sup>322</sup>. No se entiende lo ocurrido<sup>323</sup>. El periódico más destacado en tomar distancias frente a la figura del nuevo Presidente de Gobierno es el diario *El País*. Por su parte, *ABC* y *El Alcázar* no manifiestan esa gélida acogida. Las suspicacias y temores que embargan a los medios de comunicación (no oficiales) proceden de la imagen de los miembros que componen el Gobierno encabezado por su Presidente. A Suárez se le identifica con el falangismo y no ven en él ninguna posibilidad de un cambio político efectivo<sup>324</sup>. En esos primeros momentos no se tiene en cuenta el matiz de considerar en el nuevo Presidente del Gobierno una posición política integrada dentro de los grupos estratégicos del mismo sistema en la última etapa del sistema franquista<sup>325</sup>. En efecto,

---

320 Real Decreto 1606/1976, de 7 de julio, por el que se nombran Vicepresidentes de Gobierno a Don Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil y Don Alfonso Osorio García; Real Decreto 1607/1976, de 7 de julio, por el que se nombran los ministros del Gobierno, (BOE, número 163, de 8 de julio).

321 Real Decreto 1561/1976, de 3 de julio, por el que se designa Presidente del Gobierno a Don Adolfo Suárez González (BOE, número 160, de 5 de julio).

322 (Osorio, 2000: 137-149; 1980:129-130, 136-140); (Powell, 1991: 177-184); (Míguez, 1990: pág. 201-205); (Palacio Atard, 1989:104-108); (Cabellos, 1984: 296-298); (Huneus, 1985: 87-98).

323 Un ejemplo lo encontramos en la siguiente valoración: «Cuando el Gobierno del ex presidente Arias, como resultado tanto de la presión interior como de la exterior, había llegado a un programa democratizador suficientemente concretado y sometido a un calendario específico, el país y las naciones de Occidente esperaban los cortos plazos que ya quedaban para su realización; cuando una labor encomiable por parte de Areilza de convencer a nuestros vecinos de la credibilidad de nuestro proceso democratizador; cuando una labor como la de Fraga, en un interregno necesariamente de arbitrariedad, había certificado quiénes sí y quiénes no estaban convocados a jugar los primeros pasos del régimen democrático; cuando el propio Monarca se desplaza a Estados Unidos y convence al Congreso de ese país de la sinceridad de nuestro camino hacia la democracia...; cuando todas esas cosas eran ya una realidad que sólo esperaba un breve plazo para su realización efectiva, he aquí que se hace cesar a Arias, dimiten Fraga y Areilza, y toda la credibilidad trabajosamente conseguida se pone en el punto cero, de donde necesariamente hay que partir ahora» (Jiménez Blanco, 1978:157). Otros ejemplos relevantes que pueden consultarse son: Jiménez de Parga (1984), Ricardo de la Cierva: (1976).

324 Con posterioridad a los hechos y llevando la situación un año después ya se puede decir (y se podía haber dicho entonces) que “ahora bien, Suárez, con su partido, fue el hombre de una coyuntura y el instrumento de una función. Su pertinencia política derivaba de su condición de hombre-del-Rey-que-dirige-el-gobierno-para-alcanzar-los-objetivos-que-se-le-han-señalado: la consolidación de la hegemonía política de la burguesía española y la legitimación democrática-parlamentaria de la Corona” (Vidal Beneyto, 1981: 79). Morán plantea no sin cierta ironía que “su figura se identificaba con la transición, o más exactamente, con un modelo de transición. El que se había ido trazando desde el verano de 1976 hasta la Constitución de 1978: secreto, consenso y olvido. Era el mago de la componenda” (1991, 166).

325 Ya lo hemos tratado en el capítulo II.

Suárez podía estar identificado con la familia falangista por haber crecido pegado a las faldas de la mesa camilla del Movimiento, pero no estaba en la línea estratégica continuista o ultra. Su posición política de referencia le situaba en los reformistas, pero el dato no se valora en los primeros momentos. Se trata más bien de un hombre prácticamente desconocido. Tanto es así que realmente eran pocos los que sabían sus posibilidades políticas (Bardavío, 1984: 294-5). No se disponía de información sobre los términos de la votación en el Consejo del Reino para elegir a Suárez (Colomer, 1990: 53-61; Osorio (1980: 126-129). La opinión pública no poseía entonces ni una somera insinuación sobre cómo habían transcurrido los acontecimientos<sup>326</sup>. La terna votada en el Consejo del Reino se conocía como un combinado de posiciones de familias políticas. Suárez por los falangistas, Silva por los católicos y López Bravo por los tecnócratas. La tendencia que copará el poder será, como sabemos, la reformista de Suárez. En el pasado quedaba el escollo de Arias Navarro y, apartados los pesos pesados de sus Gobiernos, como eran Fraga y Areilza, el Gobierno que compone Suárez será muy homogéneo, gracias a la tarea aglutinadora realizada por Osorio (1980: 132-4; 2000: 138 y ss).

El proyecto político de este Gobierno se alza sobre la experiencia de lo sucedido con el anterior de Arias Navarro. Tendrá que intentarse otra vía para no verse nuevamente en la encrucijada de un camino bloqueado por el propio Presidente del Gobierno y su obligada sustitución, no exenta de dificultades y, cuando menos, con pérdida de tiempo. El procedimiento de la reforma de las leyes fundamentales, como se había propuesto, era excesivamente largo (Osorio, 1980: 122-3).

De ese cúmulo de experiencia y cálculos se optaba por un mecanismo rápido de reforma de las leyes y por disipar entre las nieblas del pasado los intentos anteriores. Se buscaba llegar cuanto antes a un referéndum que aprobase el proyecto reformista para posteriormente convocar elecciones según se estableciese en el proyecto de reforma.

Habría que pasar a resolver el problema de la identidad de la comunidad política de tal forma que empezase por salir adelante el proyecto de ley presentado a las Cortes para la reforma del Código Penal. También se buscaría darle luz verde a un decreto-ley sobre la amnistía, para completar la reforma del Código Penal y dar paso a una comunidad política más amplia, en la cual los grupos más o menos tolerados hasta el límite del PCE se incorporen de inmediato a las tareas de la dinámica política, de las conversaciones, los pactos, para que comiencen a desplegar su propia actividad dentro de la legalidad que inauguran la Ley de asociaciones, la Ley de reunión y por supuesto la reforma del Código Penal. Martín Villa

---

326 Areilza, a quien le han dejado fuera de juego en la operación, manifiesta que «de sorpresa no hubo nada, sino el repentino lanzamiento (...). Por supuesto, también, está claro, que la fecha exacta de la crisis estaba decidida con bastante tiempo de antelación» (1983: 23).

comenta los avatares de esos momentos iniciales:

«Cuando entre el estupor general, la indignación de buena parte de los políticos y la desconfianza de la oposición es nombrado Presidente del Gobierno en sustitución del formalmente dimitido Carlos Arias, el campo de reforma política se encuentra por roturar. A excepción de los tres pasos auténticamente efectivos que en honor a la verdad ya había dado el primer gobierno de la Monarquía, me refiero a las leyes de reunión, de asociación política y a la reforma del Código Penal» (1984: 52)<sup>327</sup>.

Estos «pasos auténticamente efectivos», según los califica Martín Villa, no vuelven a mencionarse y pasan a formar parte de las premisas del cambio. Por el contrario, la visión de la problemática del momento se vuelca hacia la reestructuración de las instituciones y, específicamente, el cuerpo representativo. La mentalidad del nuevo Gobierno se vuelca al contacto con los grupos cobijados bajo la ley de Arias de 1974 y con los que se han ido formando de manera tolerada o informal, sobre todo los sectores democristianos ligados a la escisión del grupo Tácito, que se produjo precisamente a finales del 74 y que ya hemos revisado.

El Gobierno Suárez se centra desde el primer momento en la tarea de dotar a la comunidad de una nueva identidad. Su táctica se traducirá en abrir un período de reforma mediante una ley corta, que básicamente sólo se enfrente a la tarea de reformar la institución central representativa que tienen que ser las Cortes. Con este paquete político Suárez incluye una serie de medidas de contenido económico-social que permitan capear la situación y sacar adelante ese proyecto político reformista, para posteriormente tomar importantes medidas económicas que se consideran vitales para la estabilidad, como venía apuntando Fuentes Quintana, que había rehusado participar en el Gobierno pero lo asesoraba (Osorio, 1980: 141).

Entre los menesteres del Gobierno se hallaba presente la idea de retrasar la libertad sindical, precisamente para que los grupos que estaban en la oposición no la utilizaran como arma arrojada en el terreno político con el objetivo de boicotear los propios proyectos políticos del Gobierno (Osorio, 1980: 141-2).

Si la prensa mira con recelo y expectación al Gobierno de Adolfo Suárez recién nombrado, con las excepciones de ABC y El Alcázar, se observó un cambio en el tratamiento que le otorga la misma prensa y los grupos opositores entre el seis de julio, fecha de la intervención de Suárez en Televisión. El presidente del Gobierno dirigió el día 6 de julio, a las

---

327 El subrayado es nuestro y hay que corregir el tercer paso, puesto que en el momento de ser nombrado Adolfo Suárez presidente del Gobierno la reforma del Código Penal no estaba todavía aprobada, pero no era pasto del olvido. Muy al contrario, se hallaba en el punto de mira político del nuevo gobierno junto a la amnistía, como se expresó en la declaración programática.

nueve y media de la noche, por radio y televisión, desde su residencia particular, su primer mensaje a la nación, perfilando los elementos del programa:

«(...) es lógico que el primer propósito sea la relación directa con todos los ciudadanos, y ello, con un doble fin: dialogar y escuchar, aceptar propuestas y conseguir, de acuerdo con el Mensaje de la Corona, que ninguna causa deje de ser oída. Estoy aquí para trabajar con todos y por todos los españoles. (...). Si se ha iniciado como tarea urgente la reforma política, vamos a acelerarla con el realismo que nuestro tiempo exige. (...). Al asumir la Presidencia, me impongo como primer deber el realismo y ello me conduce a varias consideraciones: primera, que el Gobierno que voy a presidir no representa opciones de partido, sino que se constituirá en gestor legítimo para establecer un juego político abierto a todos. La meta última es muy concreta: que los Gobiernos del futuro sean el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles y para ello solicito la colaboración de todas las fuerzas sociales. Segunda, que todo Gobierno que aspire a ser útil al servicio de la paz civil tiene que respetar las leyes y esforzarse porque en ellas se reconozca la realidad del país. (...). Y tercera, que el afán de cambio sólo se puede encauzar satisfactoriamente si se parte de la evidencia de que España es una tarea común; de que la buena voluntad no es patrimonio exclusivo de determinados grupos; de que el diálogo a rostro descubierto es el único instrumento de convivencia. (...). Si debiera señalar una aspiración, creo que podría reducirla a una fórmula ya clásica: gobernar con el consentimiento de los gobernados. (...). La Corona tiene una voluntad expresa de alcanzar una democracia moderna para España, una democracia en la que la libertad, la justicia, la participación, la cultura y la paz sean fruto del esfuerzo de todos y el resultado del que todos se benefician. El servicio a estos propósitos constituye mi más firme decisión. (...)»<sup>328</sup>.

Días después, el diecisiete de madrugada, es cuando se da a conocer la declaración programática del Gobierno, llamada «de intenciones» (Cabellos, 1984: 300). En ese breve

---

328 El mensaje puede consultarse en los diarios ABC o El Alcázar del día 7 de julio de 1976.



lapso de tiempo se opera un notable giro en la opinión con la que fue recibido el nuevo Gobierno (Osorio, 1980: 149; 2000: 163-165). En las coordenadas que van cuajando tras la declaración de su programa, El Alcázar se manifiesta claramente frente al Gobierno acusándole de «ruptura» y aparece en sus colaboradores y editorialistas, a partir del día 19, la oposición manifiesta a la línea programática: contra la amnistía-reconciliación nacional, contra los partidos y contra la restauración monárquico democrática. También se hace patente el alejamiento de Suárez y el Rey de las posiciones del Régimen. Con esta línea, se arrumbaron los parabienes iniciales, que no podían ser más lisonjeros. La confianza de El Alcázar en el nuevo Gobierno era total, a causa del juramento de lealtad al Rey y estricta fidelidad a los principios del Movimiento. Su mensaje no puede ser más diáfano y esperanzado, como se demuestra en estas palabras dedicadas al Gobierno por El Alcázar: «El pueblo español podía estar tranquilo. Los tiempos son duros, pero la continuidad del sistema político que le ha facilitado cuarenta años de paz y progreso quedaba garantizada: -Juro lealtad al Rey y estricta fidelidad a los Principios del Movimiento...»<sup>329</sup>. Antonio Izquierdo coincide con lo expuesto desde las páginas de ABC, al calificar la situación como «crisis», pero añade que «bastará cotejar las situaciones y subrayar los paralelismos con cualquier crisis europea de este tiempo para llegar a la conclusión de que todo marcha con arreglo a unas homologaciones tan inevitables como usuales». Sin embargo, esto supone inestabilidad política y juego democrático que se oponen a la dictadura y a la paz. Es decir, al régimen franquista<sup>330</sup>. Rafael García Serrano da un paso más al calificar la crisis como «la primera crisis del nuevo Régimen, que nada tiene que ver con el de Franco»<sup>331</sup>. A medida que van pasando los días, Antonio Izquierdo llega a sospechar que el Gobierno puede ser monocolor y que existen dos oposiciones: la externa y la nueva de los cesados en el Gobierno anterior. Puesto que ambas carecen de patriotismo pueden impedir que Suárez solucione su principal quebradero de cabeza, que para El Alcázar no es otro que la crisis económica<sup>332</sup>. Con el nuevo Gobierno en la mano, Varela parece desilusionado y resignado: «no han salido, bien se ve, las cosas como se presuponían, pero que se le va a hacer». Obtiene, aún así, dos conclusiones: los contactos con la oposición moderada han fracasado y el Gobierno no representa el espectro

---

329 El Alcázar, «Instantánea», día 10 de julio de 1976.

330 Irónicamente, concluye su artículo con estas palabras: «Así ha sido y en definitiva con eso hemos alcanzado el derecho a la libertad de sentir inquietudes y desasosiegos. La paz era agobiante». Antonio Izquierdo: «La ventana indiscreta», en El Alcázar, 7 de julio de 1976.

331 «Dietario personal», en El Alcázar, 7 de julio de 1976.

332 Antonio Izquierdo, con su permanente ironía, concluye: «No hay que alarmarse: eso ocurre siempre en los países eminentemente liberales y democráticos. Con más razón sucederá aquí, donde vivimos todavía una especie de noviciado para ingresar en el coro parlamentario al uso en Europa. ¿Podría el Gobierno de la Nación requerir, aquí y ahora, una actitud de patriotismo a la oposición? Me temo que no. La oposición extrema se siente más ligada a otras soberanías que a la propia soberanía española y la nueva oposición generada por la crisis, ha desechado el término "Patria" para sustituirlo por el término "País"». «La ventana indiscreta», en El Alcázar, 8 de julio de 1976.

anunciado por Suárez en Televisión Española. El corolario, sin embargo, es positivo, «el Gobierno que inicia su rodaje merece un voto de confianza»<sup>333</sup>.

En esas primeras valoraciones sobre Adolfo Suárez y su Gobierno no deja de ser curioso que coincidan en un punto de cierto interés y que con posterioridad desaparecería de la consideración en los comentarios políticos. Apareció en las páginas del diario ABC, en las cuales se califica al Gobierno de Suárez como «un gobierno de transición» «apto para cubrir eficazmente una etapa corta de la política nacional: la que resta para consumar la reforma e iniciar el juego de la democrática competencia de los partidos»<sup>334</sup>, que viene a continuar la línea editorial del diario<sup>335</sup>. Este juicio emitido por ABC se relaciona con el texto de Alfonso Osorio en su libro, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Osorio ha contado cómo se preparó la declaración programática del nuevo Gobierno, cómo el mismo Osorio la discute con el Presidente del Gobierno, cómo, en fin, se elaboró un texto base para la ulterior declaración programática una vez discutida en el seno del Consejo de Ministros del día 16 de julio (Osorio, 1980: 146 y ss). En ese texto publicado por Osorio se insertan varios elementos de notable importancia dentro de los objetivos del nuevo Gobierno. Algunos párrafos del borrador pueden ofrecer una visión penetrante sobre la problemática barajada y sus posibles soluciones:

«Es propósito del Gobierno que el próximo Gabinete emane de la voluntad popular y sea resultado de un proceso electoral, que culmine en la constitución de una Cámara representativa elegida por sufragio universal, igual, directo y secreto y una Cámara representativa de los distintos intereses, instituciones y entidades de carácter económico, social, territorial y cultural.

»En este sentido, el Gabinete interpreta su función en los momentos actuales como la de un Gobierno para la transición comprometiendo todo su esfuerzo en lograr que las aspiraciones democráticas de la sociedad española plasmen en realidades operativas, para lo cual espera contar con la colaboración de las

333 Varela: «La balanza», en *El Alcázar*, 8 de julio de 1976.

334 ABC, «Un Gobierno de transición», editorial del jueves 8 de julio de 1976.

335 En efecto, en el editorial del día 6 de julio se decía: «este Gabinete ha de asegurar no sólo un campo de acción y desenvolvimiento para los partidos, sino además una exquisita neutralidad para que, en suma, no pueda hablarse, con justicia, de favoritismos. (...). Con un grupo de gestores, de hombres eficaces, capaces de enderezar tanto los rumbos de la economía como los del desarrollo industrial; capacitados, además, para ir haciendo campo al presente y al futuro, limando residuos y asperezas procedentes de un tiempo anterior, cada vez más lejano, el Gobierno puede cumplir el papel de arbitraje político que el país precisa hasta llegar a las elecciones, previstas para 1977. Se trata, en definitiva, de situar los límites del campo de juego y de reglamentar la acción de los que aspiran a representar los legítimos anhelos e intereses del pueblo».

Cortes y del Consejo Nacional<sup>336</sup>».

En el mismo sentido prosigue el texto del borrador:

«El Gobierno desea profundamente el diálogo, la comunicación y el entendimiento con todos los grupos y sectores políticos del país, garantizando los más amplios márgenes de libertad y respetando su propia decisión de arbitro, moderador e impulsor del juego político». Sobre el sentido de las afirmaciones contenidas en el texto no caben excesivas dudas. «El Gobierno, entiende también que la Reforma política y el logro de una mayor justicia social pasa necesariamente por una reorganización y actualización de las estructuras sindicales. (...). El pacto social exige interlocutores válidos que no pueden ser otros que unas organizaciones representativas de los intereses de los diferentes sectores que constituyen la comunidad nacional y que emanen libremente de dichos sectores».

Esta posición programática se explica fácilmente por la reforma previa del Código Penal, objetivo también del Gobierno. El texto del borrador presentado por Suárez a los ministros “considerados como políticos”<sup>337</sup> no puede ser más transparente y claro en exponer los objetivos del Gobierno:

«Como consecuencia de la actitud del Gobierno de aceptar y asumir todas las posturas críticas y todas las expresiones constructivas que aporten soluciones a los problemas existentes, reconocida la libertad informativa con los límites que exigen las leyes, el Gabinete se compromete a facilitar la información necesaria y a apoyar en todos los aspectos el mejor desarrollo de los medios de comunicación social».

Y no alcanza el texto sólo estos temas, también se inmiscuye en cuestiones más distantes:

«El Gobierno considera que la consecución de todos estos objetivos, que son compartidos por la mayor parte de los

---

336 El subrayado es nuestro.

337 Lo repartió entre Landelino Lavilla, Andrés Reguera, Marcelino Oreja, Ignacio García, Rodolfo Martín Villa y Alfonso Osorio (Osorio, 1980: 147; 2000: 157).

españoles de buena voluntad, no será posible sin la colaboración y participación nacional, superar diferencias y contradicciones, por justificadas que estén, alcanzando unos niveles de convivencia suficientemente positivos. En la línea de este entendimiento y esta reconciliación, el Gobierno se compromete, aprobada ya la modificación de los correspondientes artículos del Código Penal, a establecer una amnistía completa para todos aquellos que estén acusados, procesados o condenados por delitos de intención política o de opinión.

»El Gobierno espera que esta amnistía pueda ser el punto de apoyo y el núcleo básico en torno al cual se aúnen voluntades, se eviten contradicciones irreductibles y se logre un máximo de armonía y colaboración de todos los grupos y sectores al servicio de la comunidad nacional y al servicio de España» (1980:147-149; 2000:159).

Estos párrafos del texto de Osorio son altamente explicativos no sólo del programa genérico del nuevo Gobierno, sino también de sus postulados de partida. Expresa cómo enfocan la transición, su labor en ella, la colaboración que demanda, el cambio en los límites del sistema, su voluntad de operar en conjunto y de acuerdo con otras voluntades o fuerzas políticas. El gobierno provisional pretendido por la oposición rupturista se traslada de forma edulcorada a la visión que de su propia tarea tiene el Gobierno emergente. No hace falta indicar que la propuesta opositora es asumida por éste y aporta la concentración de objetivos generales, pero no el control del gobierno por los diversos grupos integrantes de los rupturistas. La idea del Gobierno es la de convocar unas Cortes constituyentes, si bien conviene aclarar que el único que se aproxima es Miguel Herrero en sus memorias al hablar de “elecciones constituyentes” (1993: 66). El Gobierno no lo manifestó expresamente, pero el sentido es lograr dotarse de otras reglas de juego. Los párrafos anteriormente transcritos revelan la posición de fondo desde la cual se va a orientar la acción política. Es su transfondo de voluntad, su proyecto político a la intemperie. Ese texto sería posteriormente limado y decantado al pasar por el tamiz de la opinión del Consejo de Ministros celebrado el día 16 de julio. La declaración final y oficial, efectuada el día 17 de julio, fue el resultado de una buena purga del texto precedente.

La labor de tijera ejercida por el Gobierno sobre el texto previo a la declaración naturalmente no fue conocida, pero no por ello dejó de despertar la declaración final una extraordinaria expectación. La prensa y la clase política la acogieron con cierta sorpresa,

habida cuenta de los presupuestos y propósitos que se presumían tras las trayectorias políticas de los hombres que componían el Gobierno, empezando por su Presidente. En un sector de la prensa apareció la frustración de las esperanzas políticas, que fue equilibrada por una clara acogida satisfactoria de otros sectores de la prensa que a duras penas podían ocultar su agradable sorpresa. Dentro de los estimulados por el hallazgo cabe considerar esta pequeña muestra de júbilo, del texto oficial de la declaración de intenciones:

«El gobierno solicita y espera la colaboración de las instituciones políticas de carácter representativo, de los grupos políticos y de las entidades económicas, sociales, sindicales, y culturales interesadas en este esfuerzo.

»El gobierno expresa claramente su convicción de que la soberanía reside en el pueblo y proclama su propósito de trabajar colegiadamente en la instauración de un sistema político democrático basado en las garantía de los derechos y libertades cívicas, en la igualdad de oportunidades políticas para todos los grupos democráticos y en la aceptación del pluralismo real. Todo ello en un marco de autoridad legítima respaldada por el consenso popular y el respeto a la ley propia de un Estado de derecho.

»El gobierno interpreta que su gran servicio a la nación en esta hora histórica es crear un juego político abierto a todos los españoles en un orden de libertad y hacer las reformas legales necesaria a fin de que puedan surgir las mayorías que informen en el futuro la composición de las instituciones representativas y el propio Gobierno de la nación» (Osorio, 1980: 150).

Como podemos observar, el fondo del texto de la declaración programática es fiel reflejo de su borrador, aunque las notas de la partitura están conveniente moduladas para la ocasión. Los propósitos que resaltamos son los siguientes (Osorio, 1980: 150-151):

- 1. Someter a la decisión de la nación las cuestiones relativas a la Reforma constitucional y celebrar elecciones generales antes del 30 de junio de 1977. (Modificar el procedimiento de reforma constitucional, el legislativo y el sistema electoral)
- 2. Impulsar la tarea legislativa que permita la acomodación de los textos legales a la realidad nacional. Se centrará especialmente en reconocer y garantizar el ejercicio de las libertades públicas corrigiendo las normas que la restrinjan y reduciendo el ámbito de lo ilícito, a lo que atente a la libertad de los demás y a la unidad, independencia y seguridad del Estado. (Ampliar la comunidad política hasta la seguridad del Estado)

El Gobierno reconoce como garantía última una justicia independiente y que asuma con plenitud la función jurisdiccional. (Mero deseo)

- 3. Asegurar el ejercicio responsable de la libertad de expresión como condición básica para que la sociedad pueda manifestar su pluralismo natural y el pueblo pueda organizarse con libertad en torno a aquellas opciones que más se acerquen a sus aspiraciones. (Ampliación de la comunidad política)

- 4. Ante el hecho concreto de la transformación política y la existencia de varias corrientes de opinión, todavía no contrastadas en una convocatoria electoral, el Gobierno desea hacer pública expresión de respeto hacia ellas en la convicción de que ni la buena voluntad ni el espíritu democrático son patrimonio exclusivo de ningún grupo o tendencia. (Ampliación de la comunidad política y pretensión de neutralidad, aun cuando en su propia configuración no estuviesen representadas las otras opciones políticas, como si se tratase de un gobierno provisional. No se dejan otra opción que dialogar con los afines y la oposición).

-5. El reconocimiento del pluralismo, la garantía de las libertades y el ejercicio de los derechos, sólo podrán consolidarse en un clima de autoridad y serenidad. Por ello, el Gobierno que sabe que la mejor defensa del orden es la libertad responsable desea tranquilizar a la sociedad en el sentido de que se aplicará estrictamente la Ley a quienes con su conducta traten de afrentar la libertad y el orden. (La ampliación de la comunidad política será tutelada con el principio defendido por Fraga pero con otro talante).

- 12. El Gobierno estima que la consecución de estos propósitos es una tarea común y requiere una constante colaboración y participación de todos. Ello implica lograr una auténtica reconciliación nacional y superar diferencias y contradicciones alcanzando unos niveles de convivencia suficientemente positivos. Con este espíritu el Gobierno tiene el propósito de elevar a Su Majestad el Rey la recomendación de que en el ejercicio del derecho de gracia otorgue una amnistía aplicable a delitos y faltas de motivación política o de opinión tipificados en el Código Penal y que en ningún caso se extienda a quienes hayan lesionado o puesto en riesgo la vida o la integridad física de las personas. El Gobierno espera que esta amnistía pueda servir de punto de apoyo para aunar las voluntades y lograr una armonía y colaboración de todos los españoles al servicio de la comunidad nacional. (Medida efectiva de ampliación de la comunidad política, que incrementa el apoyo difuso y específico al Gobierno)

Esta declaración, cuyos aspectos cruciales acabamos de reseñar, se recibió con efectos mutantes. Se trocaron las primeras impresiones sobre la formación del nuevo Gobierno. Quienes esperaban de la solidez del pasado de Suárez, plasmado en su carrera política dentro del Movimiento, entraron en el terreno de la duda primero y después en la sospecha cruda de la realidad que anunciaba la comunicación del Gobierno (Osorio, 1980: 154). Por el contrario,

los que mecánicamente esperaban observar el determinismo del Movimiento Nacional encarnado en todos y cada uno de sus hijos, se empezaron a quedar fuera del esquema. A esta situación de expectativas cambiantes contribuyó el profesor Carlos Ollero con una tupida red de contactos tejida para trasladar información, pulsar el ánimo y la opinión de quienes estaban fuera del gobierno y, en último término, acercar posiciones entre unos y otros abriendo nuevos cauces a los contactos personales. Los resultados de esas gestiones políticas no se hicieron esperar. Como fruta rápida de verano, la Coordinadora Democrática daba un volantazo sobre su primera declaración enjuiciadora del naciente Gobierno. Si su primera reacción a primeros de julio fue una dura crítica al Gobierno, su cambio de postura maduró con el sol del verano y ya a finales de julio la acidez de la primera reacción se transformó en una declaración positiva a favor de las intenciones políticas gubernamentales (Osorio, 1980: 155)<sup>338</sup>.

## 2. La reforma del Código Penal

De la mano de la reforma del Código Penal, la amnistía y los derechos políticos aparece un nuevo concepto expresado como pluralismo político. Ese concepto encajaba dentro del marco de un régimen autoritario, como ha sido desarrollado por Linz, eso sí, a la vez que especificaba su carácter de pluralismo limitado. En las nuevas coordenadas políticas que se van abriendo paso con el Gobierno de Suárez, el alcance de ese pluralismo tiende a superar aquella limitación anterior, que a nuestros efectos se refiere a la identidad de la comunidad política.

El nuevo pluralismo está condicionado por la interpretación que se dará a la reforma del Código Penal, cuyo debate se reanuda en la sesión plenaria de las Cortes del día 14 de julio. El resultado de la sesión plenaria anterior, del 9 de junio, consistió en especificar las bases para que la Comisión competente desarrollase la propuesta (Osorio, 1980: 84). Ésta saldrá triunfadora en dicha sesión y quedará plasmada en la Ley 23/1976, de 19 de julio, sobre modificación de determinados artículos del Código Penal, relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo<sup>339</sup>.

¿Qué viene a disponer dicha reforma y en qué se justifica?

Comenzando la respuesta por la segunda parte de la pregunta, nada mejor que recurrir a la exposición de motivos de dicha Ley. Nos dice ésta que

«la revisión de los artículos (...) viene obligada en la hora actual  
por una doble exigencia: de un lado, por la necesidad de poner

338 Véase también la nota 322.

339 (BOE, número 174, de 21 de julio).

de acuerdo la norma penal con la realidad social y política en que está llamada a insertarse, por cuanto la norma jurídica y, especialmente, la norma penal solamente es válida si, estando de acuerdo con un estado de conciencia de la comunidad a que se destina, responde a sus necesidades reales y está a la altura de sus ideas y aspiraciones; y de otra, porque, desde un punto de vista técnico, los preceptos que se revisan son el resultado de sucesivas superposiciones normativas que han ido hipertrofiando determinados tipos de delito, y están necesitados, por ello, de una más nítida configuración como última exigencia del principio de legalidad».

Si la norma no es válida porque la conciencia de la comunidad ha cambiado y, por tanto, no responde a sus necesidades, ideas y aspiraciones, es porque las normas jurídicas han sido derogadas por desuso, en cuyo caso no se sigue el procedimiento de reforma previsto. Similar efecto tendría la mutación, si entendemos que las Leyes Fundamentales son la Constitución, con lo cual permanecen sin cambios. O también, porque el ordenamiento jurídico ha dejado de ser eficaz (no obedecido por los reformistas, que entienden que no hay Constitución o que se puede reformar por simple ley, ni por los rupturistas, que no lo acatan por reputarlo ilegítimo en su nacimiento; ni aplicado por las magistraturas competentes -tolerancia hacia las asociaciones ilícitas, reconociendo de hecho sus actividades y entrevistándose con sus líderes; tolerancia hacia la expresión de opiniones ilícitas de los ilegales en los medios de comunicación y tolerancia de las reuniones ilícitas de los mismos ilegales-, que junto a la interpretación forzada de la legalidad completan el cuadro para llegar a las Leyes de Reunión y Asociación Política y, lógicamente, a la reforma del Código Penal.

Ambas leyes remitían al Código Penal y éste remite a ambas leyes y crea tipos nuevos de ilicitud asociativa<sup>340</sup>, ajusta la propaganda ilegal a la nueva ilicitud (art. 251) y añade un nuevo contenido a los que realizan actividades agresivas contra la libertad del trabajo y el

---

340 «Por lo que se refiere a los delitos de reunión o manifestación ilícitas, la nueva redacción que se da al artículo 166 tiene el doble objetivo de acomodar el precepto penal a la norma constitucional y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por una parte, y al régimen del derecho de asociación por otra». «En cuanto al delito de asociación ilícita, la nueva redacción del artículo 172 contiene la enumeración de todos los tipos que merecen sanción penal. Se mantienen los números 1 y 2, siguiendo la tradición de nuestros Códigos, las contrarias a la moral y las que tengan por objeto cometer algún delito. El número 3 pretende coordinar la norma penal con el régimen jurídico sancionado en la Ley sobre Asociaciones Políticas. El número cuatro configura penalmente aquellas asociaciones que tienden a la discriminación de los ciudadanos en contra del principio constitucional de igualdad de todos ante la Ley. El número 5, siguiendo la pauta de otros ordenamientos europeos, persigue, en principio, la defensa de los postulados fundamentales de una ordenación democrática del Estado». Preámbulo, Ley 23/1976, de 19 de julio (BOE, número 174, de 21 de julio).



derecho a la huelga (art. 496). El límite de los derechos se sustancia en la aplicación del Código Penal por el ejecutivo del que forman parte los jueces. Mas abajo veremos en qué consiste.

El artículo 172 del Código Penal decía que "son asociaciones ilícitas:

»Primero.- Las que por su objeto o circunstancia sean contrarias a la moral pública.

»Segundo.- Las que tengan por objeto cometer algún delito.

»Tercero.- Las que tengan por objeto la subversión violenta o la destrucción del orden jurídico, político, social o económico; o el ataque, por cualquier medio, a la soberanía, a la unidad o independencia de la Patria, a la integridad de su territorio o a la seguridad nacional.

»Cuarto.- Las que promuevan la discriminación entre ciudadanos por razón de raza, religión, sexo o situación económica.

»Quinto.- Las que, sometidas a una disciplina internacional, se propongan implantar un sistema totalitario.»

Ese punto quinto será precisamente el que se redacte en esos términos, como explica Osorio (1980: 84 y 144-145), para evitar la fricción y choque con el sector ideológicamente más duro aposentado en las Cortes. El punto central que se resguardaba con especial mimo era la exclusión del Partido Comunista del ámbito de la legalidad por estar sometido a «una disciplina internacional» y por proponer la implantación de un sistema totalitario. Ese límite de la «disciplina internacional» y el «sistema totalitario» se entiende por los procuradores y por la prensa, especialmente ABC<sup>341</sup> y El Alcázar<sup>342</sup>, como la frontera infranqueable. No deja de ser curiosa esa actitud y esa confianza en las palabras de los procuradores y del ministro Landelino Lavilla, que defendió en nombre del Gobierno la reforma en las Cortes, cuando los nuevos límites contenidos en la reforma del Código Penal y la Ley de asociaciones políticas suponían directamente una modificación sustancial de las Leyes Fundamentales.

El punto tercero, por ejemplo, se refiere a la «subversión violenta o la destrucción del orden jurídico, político, social y económico» (el subrayado es nuestro). Se establecía un límite distinto porque no sólo se podía poner en entredicho el sistema franquista, sino también someterlo a un proceso de «subversión violenta», un proceso de claro contenido revolucionario. Incorporando por añadidura el ataque a la soberanía, unidad o independencia de la Patria. La mismísima esencia del Estado, junto a la consideración de la integridad de su territorio y la seguridad nacional. Se estaba ampliando el límite ideológico de identidad contenido en el Fuero de los Españoles, sobre todo en lo que afecta a la legalidad que estaba circunscrita a esos límites determinados por las leyes Fundamentales, a la vez que al servicio a la Patria, como concepto vertebrador de esa identidad. Si bien no se ataca directamente a la

341 Editoriales de los días 14 y 15 de julio de 1976.

342 Editorial del día 15 de julio de 1976.

representación orgánica como procedimiento, sí aparece de forma nítida en cuanto afecta a la sustentación de esa identidad, pues los partidos no son entidades que se formen y a los que se pueda atribuir un componente orgánico.

Al margen de la frontera establecida sobre las asociaciones sujetas a disciplina internacional, los individuos podían integrarse en este nuevo tipo de asociación de carácter político y al hilo reunirse, manifestarse y hacer propaganda. En ese nuevo marco los individuos se pueden asociar al margen de las entidades naturales con mecanismos orgánicos de representación (familia, municipio, sindicato) y del Movimiento. Al dejar libertad a los individuos para que se agrupen a su entera satisfacción y bajo el ejercicio del libre albedrío, como reconoce sin más la ley de asociaciones, se daba un golpe mortal a la componente orgánica del régimen de Franco, a la propia legalidad y a la fidelidad a la Patria. Las dos formalidades interpuestas, presumiblemente como un freno («disciplina internacional» y «sistema totalitario») se pondrían en marcha a través del análisis de los Estatutos de las asociaciones que se presentasen en la «ventanilla» al solicitar su legalización. Pero esta contención no podía ser ni tan siquiera dique de papel ante la trayectoria de la riada. En la práctica, el filtro era tan burdo como una red para cazar ballenas. Bastaba que en los Estatutos o en el programa en cuestión, que aspirase a ser legalizado por el Régimen, no se aludiese a tal disciplina internacional o no apareciera ningún tipo de referencia totalitaria para que automáticamente quedase fuera de juego la «contención» prescrita.

En definitiva, la ley de asociaciones políticas venía a presuponer una decantación por los diferentes pesos específicos, densidad y objetivos de la ideología y la acción política. Fuera del tamiz, podían presuponer, quedaría en las sombras de la ilegalidad el Partido Comunista. Pero el único medio para comprobar la eficacia del mecanismo establecido de la «ventanilla» consistía en su aplicación y puesta en marcha. Las virtudes del floreciente asociacionismo vendrían a demostrarse con su ejercicio legalizador en la ventanilla del viejo caserón del Ministerio de la Gobernación y teniendo en cola con los papeles en la mano a los partidos o asociaciones que acatasen la nueva legalidad. Entonces se vería el funcionamiento a través de las decisiones adoptadas por los «ventanillistas», caso de presentar los papeles los ciudadanos asociados. Como la propia ley establecía, si concurriesen elementos de ilicitud, el Gobierno tendría que enviarlo al Tribunal Supremo.

La mejor comprobación de la aplicación de la nueva legalidad la tenemos en las instrucciones dadas por el Ministro de la Gobernación y el Director General de la Seguridad del Estado. El primero mandará circulares a los Gobernadores Civiles para indicarles cuál deberá su respuesta en caso de manifestaciones o reuniones de aquellos grupos promotores de las asociaciones; y el segundo las concretará en los mandos subordinados. El Gobierno pone directamente el límite, como puede observarse en esas circulares. Para este cometido no se

detiene en obstáculos legales como el establecido en la propia ley de asociaciones, que establecía el filtro de la legalización a través del examen de los estatutos y los programas. El inevitable conflicto se substanciaba la aplicación del mecanismo que marcaba el límite. Osorio ha tenido el acierto de narrar la interesante comunicación del todopoderoso Ministerio de la Gobernación:

«Podría contar anécdotas, exponer hechos, pero creo que la mejor forma de resumir su posición es referirme a una de las circulares enviadas a los gobernadores civiles después de las reuniones que celebró con todos ellos el día 31 de agosto y con los de las provincias más conflictivas el día 29 de septiembre [se está refiriendo al País Vasco]» (Osorio, 1980: 206)<sup>343</sup> La cita de esa circular comenzaba: «En el orden público -decía el ministro de la Gobernación- se actuará con prudencia en cuanto se refiera al campo de las ideas, pero se impedirá, en todo caso, y con máxima energía cuanto atente contra la unidad de España, la forma monárquica del Estado, o a las Fuerzas Armadas.

»Asimismo deberá actuarse con la mayor firmeza en cualquier manifestación que adquiriera carácter subversivo o violento, no pudiendo tolerarse la menor violación en lo relativo a atentados a personas, daños a cosas, formación de barricadas, o vuelcos de vehículos, precediéndose en todo caso a la disolución inmediata y a la detención de quienes más se hayan significado en tales hechos. Asimismo, en lo que se refiere a la actuación de piquetes, se procederá a su detención y retención durante 72 horas, antes de ser puestos a disposición de la autoridad judicial.

»Es necesario lograr una mayor eficacia en el recto ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, sin perjuicio de lo ya dispuesto sobre la necesidad de previa autorización del Ministerio, para todas las manifestaciones y para aquellas reuniones en las que resulte previsible una derivación subversiva, la alteración del orden público, o puedan llegar a constituir ocasión para la comisión de delitos tipificados en el Código Penal» (Osorio, 1980: 206).

---

343 Martín Villa desgrana los datos de forma discontinua en su narración (1984:132-136).

Respecto al tratamiento que deberían recibir los grupos cuando ejerciesen los derechos de reunión y manifestación se afirmaba:

«A los grupos políticos que han venido colaborando con el sistema se les aplicará la Ley, y si no están legalizados (conforme al nuevo sistema) se procurará que su actuación pública en reuniones y manifestaciones se produzca mediante solicitud realizada por personas físicas.

»A los grupos políticos que no han actuado en el sistema, pero que no están penalmente prohibidos, su actuación pública deberá producirse al amparo de la Ley, si están legalizados y mediante solicitud a través de personas físicas si no lo están.

»En lo que se refiere al Partido Comunista de España, no se tolerará bajo ningún pretexto su actuación pública, ni la del PSUC, ni de cualquier otro partido comunista regional. Esta activa y enérgica intolerancia abarcará al Partido Comunista Español y a sus partidos sucursales, tanto en el aspecto institucional, como en lo que se refiere a la actuación pública de personas cuya afiliación al mismo sea notoria, sobre todo cuando pertenezcan a alguno de sus órganos directivos. La intolerancia respecto al Partido Comunista de España y a sus partidos sucursales será todavía más completa e intensa por lo que a los grupos políticos situados a su izquierda se refiere. No se permitirá en consecuencia ninguna actuación pública de estos grupos, ni de ninguno de sus miembros. Asimismo sus actuaciones y muy fundamentalmente en lo que se refiere a su reflejo en la prensa deberán ser inmediatamente remitidas al subsecretario de Orden Público, por si resultara conveniente su envío a las autoridades judiciales.

»En lo que a la Coordinadora Democrática se refiere únicamente se tolerará, por el momento, la actuación de los órganos de deliberación de la misma y ello tras la pertinente consulta al Ministerio de la Gobernación, pero en ningún caso se permitirá ninguna clase de acto público patrocinado por la mencionada Coordinadora Democrática.

»Como consecuencia de estas líneas generales, no se admitirá

petición alguna en nombre de siglas o grupos políticos no legalizados, cualquiera que sea su orientación. Idéntico criterio se seguirá cuando los solicitantes sean personas físicas de afiliación comunista, separatista o revolucionaria. Se impedirá a toda costa cualquier reunión o manifestación de carácter comunista y la actuación pública de personas cuya significación comunista sea notoria» (Osorio, 1980: 206-207).

Esta misma disposición del ministro de la Gobernación alcanzaba otras áreas que a juicio del ministerio podían ser proclives a algún tipo de conflicto, como los sindicatos. En tal supuesto serían los delegados de Trabajo y de Sindicatos quienes ejerciesen el control pertinente, en vez del Gobernador Civil. Aún bajo estas precauciones la circular mencionada afirmaba que

«no se tolerará que los encierros en las fábricas se prolonguen más allá del turno de trabajo, ni tampoco se tolerarán los encierros en cualquier otra clase de edificios, incluidas las iglesias; por esto, cuando se produzcan encierros en las iglesias el gobernador deberá ponerse en contacto con el obispo para entrar en ellas y proceder a su desalojo. No debe pedirse, sin embargo, a la jerarquía eclesiástica un permiso, que ésta nunca dará por escrito, por lo que se aducirá siempre la urgencia que se establece en el Concordato» (Osorio, 1980:207).

El complemento lo puso también el Director General de Seguridad, Emilio Rodríguez Román, según nos cuenta Joaquín Bardavío (1984: 341-2), a quien dejamos la palabra para que nos ilustre sobre el particular:

«Y, en fin, se había abierto una brecha importante entre la legalidad y la realidad. Y la situación había repartido el desconcierto en el sistema policial. Por ello, el día 16 de septiembre el director general de Seguridad convoca una importante reunión de altos mandos de la Policía. Están todos los jefes superiores de los distritos españoles y otros mandos cualificados. El director, Emilio Rodríguez Román (posteriormente gravísimamente herido en atentado), se dirige a los reunidos para explicar la nueva normativa respecto a los

derechos de reunión, asociación, etcétera... y sobre todo para intentar aclarar cuantos puntos oscuros puedan presentarse en una época cambiante en la que la permisividad puede ir, y de hecho va, más deprisa que la normativa legal. Deja sentado que hay que servir al Gobierno, sean cuales fuesen las ideas de cada uno. Advierte que España camina hacia una democracia que se homologará con las europeas. Y señala que son enemigos quienes se opongan a esa democracia, tanto si lo hacen desde la derecha, como si actúan desde la izquierda.

»Rodríguez Román, ante la dificultad de aplicar una normativa clara, instala con cierto énfasis el concepto de tolerancia, al tiempo que comprende la dificultad de graduar esa tolerancia en cada caso concreto. Y en un intento clarificador hace una clasificación:

»1. Con los grupos afines, «nuestros», cercanos al Movimiento, hay que tener una tolerancia total.

»2. Con los grupos que pueden calificarse de oposición moderada, como demócratas-liberales, antes marginados, e incluso con el PSOE también hay que ser tolerantes. Si en el futuro no acatan la legalidad asociativa, se dictará otra norma de conducta.

»3. Respecto al Partido Comunista hay que ser intolerantes. Se prohibirán conferencias o actos públicos. Aunque se tolerará que un miembro del partido dé una conferencia no política, sino dentro del ámbito de su profesión puramente técnica.

»4. Intolerancia combativa respecto a los partidos a la izquierda del PCE, como la Liga Comunista Revolucionaria y otros.

»5. Y, como es obvio, guerra total frente a grupos terroristas.

»Entre las matizaciones generales, Rodríguez Román dice, por ejemplo, que si se sabe que el PSOE celebra un acto en un local cerrado, que se le permita, pero que se impida a sus asistentes, a la salida, una manifestación callejera. Respecto a los comunistas dice que si se sabe que su comité ejecutivo está reunido en un lugar concreto, que no se le detenga por propia iniciativa, sino que se consulte al gobernador civil, quien por sí

o nueva consulta resolverá. Se corta, por tanto, la iniciativa policial. Las decisiones pasan a un plano estrictamente político. Pero advierte de la bisoñez de un elevado número de gobernadores civiles con quienes habrá que tener tacto, puesto que no entienden bien las cuestiones de orden público. Habrá que asesorarles, no descubrirles las tácticas policiales, pero estar a sus órdenes. Un pequeño y quizá comprensible galimatías.

»Después toma la palabra el subsecretario de Orden Público, Félix Hernández Gil, quien reconoce que se está atravesando una situación muy extraña en derecho, y que la aplicación de la tolerancia es harto difícil. Se refiere al PSOE, del que «no está en el campo de una antijuricidad actual». Es ilegal, según normativa de 1939. Pero en aquellos momentos no puede considerársele como un grupo, según la ley de Asociaciones Políticas, de cariz subversivo. Ciertamente que no se ha inscrito como asociación, y esto significa que no ha cumplido una normas administrativas. Y eso no es un delito. En cuanto al PCE, se le considera proscrito por raíz violenta y subversiva. Hernández Gil termina reconociendo la dificultad de los matices y la anómala e irregular situación en derecho. Y lo justifica por los momentos históricos excepcionales por los que atraviesa España.

»Posteriormente se abre un coloquio y un mando policial no ve muy clara la diferencia de tolerancia al PSOE y al PCE. Recuerda que el PSOE fue un partido revolucionario muy parecido al comunista, y puso como ejemplo sus acciones violentas en 1917 y en 1934, cuando tuvo oportunidad de ser subversivo antes de la guerra. Un compañero policía respalda el argumento y añade que los socialistas han sido, históricamente, la puerta del comunismo.

»Tanto Hernández Gil como Rodríguez Román comprenden los argumentos históricos y llevan el problema a la actualidad. La intolerancia al PC está basada en sus propias declaraciones -estaba reciente el congreso de Roma- y se remiten al Código Penal y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, hasta que no haya motivos que rectificar. Insisten que con el PSOE hay que

estar a la expectativa y ser tolerantes.

»Los mandos policiales, al terminar la reunión-coloquio, comprenden el brete en que se encuentran sus jefes políticos. Pero como funcionarios acostumbrados a cumplir leyes, reglamentos y demás normativas, se encuentran, lógicamente, un tanto confusos. Y optarían por el único camino que les quedaba entre tantas dudas: la consulta permanente. Durante meses los télex y los teléfonos funcionarían con una inusitada continuidad con la consabida pregunta de “¿qué hacemos?”».

Estas precauciones y cautelas comunicadas por Martín Villa, a la sazón Ministro de Gobernación, y sus subordinados no evitaron graves conflictos y quiebras del orden público, como tampoco merecidos triunfos<sup>344</sup>. Los problemas en este campo no fueron precisamente escasos y algunos de ellos especialmente conflictivos, sin que faltase la gravedad de las pérdidas de vidas humanas. El desarrollo analítico que llevamos no requiere que nos extendamos en estos aspectos, que son más propios del punto de vista del historiador en una narración tradicional de los acontecimientos.

Una vez efectuada la reforma sobre el Código Penal quedaba desbrozado el camino de la ampliación de la Comunidad Política. En la praxis política no existía ningún límite ideológico como condicionante para la participación en la actividad política plena. Suspendido en el cielo de los deseos restaba el sentido de la discusión en las Cortes sobre el punto quinto del artículo 172 del Código Penal, por el cual se había sobreentendido la exclusión del Partido Comunista y sus afines. En conexión con ese supuesto la circular de Gobernación se expresa en el mismo sentido de «absoluta intolerancia» con respecto al Partido Comunista y su entorno.

El resultado es ambivalente y contradictorio. De un lado, se observa cómo la Comunidad Política amplía su horizonte sin muros ideológicos infranqueables. Pero, de otro lado, queda expuesta en el terreno político la tremenda contradicción del mantenimiento de los cauces de control movidos por Gobernación<sup>345</sup>. La contradictoria situación salta a la vista

---

344 De seis de ellos hay que hacer mención por su trascendencia. Son: parar la huelga general convocada a través de la Coordinadora de Organizaciones Sindicales, tras la cual estaba toda la oposición (12-XI-76); dejar que el PSOE realizase su XXVII Congreso en el Hotel Meliá (5/8-XII-76); detener a Carrillo (22-XII-76) y ponerlo en libertad sin ningún contratiempo; dejar que el PCE se manifestase pacíficamente el 25 de enero por el asesinato de los abogados laboristas; dejar que se celebrase la cumbre eurocomunista de Madrid (2/3-III-77) y legalizar el PCE (9-IV-77). Todos los acontecimientos están relatados en las memorias de los participantes, en la prensa de aquellos días y en todas las obras sobre la transición, por lo que resulta ocioso narrarlos de nuevo.

345 Situación que recuerda la capacidad que tiene el Gobierno para legalizar o ilegalizar partidos en los últimos años.



porque la nueva legalidad no impone ningún freno a la ampliación del espectro de fuerzas y grupos políticos, pero en la práctica gubernativa se mantiene un cierto dique que procede del criterio restrictivo sobre la posibilidad de legalizar al Partido Comunista. El objetivo es detener cualquier intento de la oposición para desbordar al poder a través de la ruptura del orden público. De esa forma una de las preocupaciones de los hombres del franquismo se disipa al verse contenida la posibilidad de un colapso en las fuerzas del régimen por impotencia para detener una avalancha que derribase violentamente el orden político.

El doble mecanismo de apertura y control dejará su huella sobre el ritmo de la ampliación de la Comunidad Política (Rubio Llorente, Aragón Reyes, 1977: 219-237). La progresiva ampliación se retardará, llevará mucho tiempo. La lentitud de la apertura irá más allá del período estricto de la transición. Verdaderamente, la fecha del punto final se prolongaría hasta 1987, cuando se da por concluido el asunto que todavía coleaba de la UMD. Sin embargo, como mecanismo que se incorpora al sistema, puede funcionar como un acordeón, según la melodía que se precise interpretar: se expande o se contrae.

### 3. La amnistía

En el largo proceso de ampliación de la Comunidad Política, el sujeto que administraba la intensidad y el ritmo no era otro que el mismo Gobierno, quien aceleraba o frenaba el desarrollo a su juicio y conveniencia política. La aplicación de la legislación vigente se realizaba con criterios siempre restrictivos por el Gobierno en relación con sus intereses políticos, la coyuntura y las tácticas políticas, tanto las propias como las de la oposición. El criterio para ampliar la comunidad estaba directamente bajo la órbita del Gobierno. Las medidas complementarias que también decidía y administraba en dosis el Gobierno eran las amnistías e indultos, que se van sucediendo desde el primer indulto real. El siguiente paso lo dará el Gobierno de Suárez mediante la concesión de una amnistía por medio de un Real Decreto-Ley<sup>346</sup>. A partir de este momento, la ampliación de la identidad, impregnada por el nuevo pluralismo, se hace progresiva a todos los ámbitos de la Administración y de la sociedad. Se traduce en una cascada de normas durante el período de nuestro análisis. Hay tres normas principales, el aludido Real Decreto-Ley 10/1976, el Real Decreto-Ley 19/1977 y la Ley 46/1977.

Las que están basadas en el Real Decreto-Ley 10/1976 son:

1º.- Acuerdo del Comité Ejecutivo Sindical sobre la aplicación de la amnistía en el ámbito sindical y reconocimiento pleno de los derechos del sindicato<sup>347</sup>.

346 Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio (BOE, número 186, de 4 de agosto).

347 (BOE, número 191, de 10 de agosto de 1976).

2º- Real Decreto 2393/1976, de 1 de octubre, por el que se dictan normas para la aplicación de la amnistía a los funcionarios de la Administración Local<sup>348</sup>. Con base en este decreto se desarrollan las siguientes:

- Orden, de 6 de julio de 1977, por la que se dictan normas sobre la forma de solicitar por los funcionarios de la Generalitat de Cataluña la aplicación de los beneficios de la amnistía<sup>349</sup>. Desde esta Orden se desarrolla el Real Decreto 1081/1978, de 2 de mayo, para la aplicación de la amnistía a los funcionarios de la Generalitat de Cataluña<sup>350</sup>. Y desde éste la Orden, de 29 de julio de 1978, por la que se determina la composición de la comisión interministerial para la aplicación de la amnistía a los funcionarios de la Generalitat de Cataluña<sup>351</sup>.

- Orden, de 6 de julio de 1977, por la que se dictan normas para la aplicación del Real Decreto 2393/1976, sobre amnistía a los funcionarios de la Administración Local<sup>352</sup>.

3º- Decreto 2716/1976, de 18 de octubre, por el que se regula la aplicación en materia de prensa e imprenta del Real Decreto-Ley 10/1976 de 30 de julio<sup>353</sup>.

- Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia<sup>354</sup>. Complementario de éste es el Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general<sup>355</sup> que, a su vez, se desarrolla por medio de la Orden, de 2 de abril de 1977, por la que dan normas para la aplicación del indulto promulgado por el Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo<sup>356</sup>; y el Real Decreto 1135/1977, de 27 de mayo, sobre indulto a personal de las Fuerzas Armadas<sup>357</sup>.

- Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía<sup>358</sup>, que se desarrolla por el Real Decreto 2647/1978, de 22 de septiembre, por el que se fijan normas para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, sobre amnistía, en materia de Seguridad Social<sup>359</sup>.

Por último está el Decreto-Ley 44/1978, de 21 de diciembre, por el que se regula la

---

348 (BOE, número 256, de 25 de octubre de 1976).

349 (BOE, número 168, de 15 de julio de 1977).

350 (BOE, número 126, de 27 de mayo de 1978).

351 (BOE, número 156, de 1 de julio de 1978).

352 (BOE, número 168, de 15 de julio de 1977).

353 (BOE, número 285, de 27 de noviembre de 1976).

354 (BOE, número 65, de 17 de marzo de 1977).

355 (BOE, número 66, de 18 de marzo de 1977).

356 (BOE, número 91, de 16 de abril de 1977).

357 (BOE, número 127, de 28 de mayo de 1977).

358 (BOE, número 248, de 17 de octubre de 1977).

359 (BOE, número 268, de 9 de noviembre de 1978).

situación del personal auxiliar de Juzgados y Tribunales separados del servicio por hechos de motivaciones políticas<sup>360</sup>, que está basado en el Real Decreto-Ley 10/1976 y en la Ley 46/1977.

Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Política se fueron sucediendo a través de los diversos indultos y amnistías. Incluso, como antes se apuntó, mucho más allá del período de tiempo comprendido como objeto de este análisis. Pero también se sucedieron normas con este cometido en el período posterior al momento de la transición, ya comprendido en el estado de instauración, como se puede observar en la exposición hecha más arriba.

Pero estas medidas, que ilustran el amplio muestrario de normas puesto en marcha para ampliar la Comunidad Política con el fin de crear una nueva identidad, tienen un significado clarificador si nos atenemos a su contenido.

De entrada, se adoptan siempre bajo la oportuna administración táctica del momento político por ser, como decíamos, materia directamente controlada e impulsada por el Gobierno y sujeta a su más plácida conveniencia<sup>361</sup>. El jugueteo con el ritmo de la ampliación abarcaba muchas posibilidades en relación con la coyuntura. El Gobierno disponía a su antojo de una zanahoria y un palo que trasmutaba a su libre discreción. Bastaba que en su interés el Gobierno concluyese afirmando: «ahora interesa retrasar la amnistía en el ámbito laboral» por las circunstancias económicas, para no favorecer una sobrepresión sindical y a la vez dejar un campo mayor de maniobra en la política económica del Gobierno, y la interesada conclusión del Gobierno se convertía en realidad. Así se hizo, por ejemplo, con la prensa, retrasando para ella las primeras medidas de amnistía dadas a finales de julio. El aplazamiento consiguió un margen de tres meses. La zanahoria se exhibía sin mucho esfuerzo de discreción y el oportunismo político quedaba con frecuencia en evidencia, aunque su conocimiento permaneciese circunscrito a la esfera en la que se aplicaba. El Ejército vio cómo se jugó con la amnistía dentro de sus filas, si bien con suavidad y empezando por los niveles inferiores. La táctica del Gobierno era propia de un cocinero inexperto, que tiene que añadir sal a poquitos y probando a cada minuto. El guiso (la táctica) era excesivamente grosero. El criterio básico del Gobierno a la hora de enjuiciar la conveniencia de conceder un indulto a un sector determinado dependía de la posibilidad de ejecutarlo políticamente. Es decir, si la medida otorgada era efectiva o no. Si el pronóstico sobre el supuesto indulto no parecía efectivo, el Gobierno se retraía de dar semejante paso para evitar su propio desgaste y, además, si se empeñase en una directiva así, actuaría claramente en contra de sus intereses porque perdería su posición de árbitro o gobierno neutral para llevar adelante la reforma (llegar a las

360 (BOE, número 306, de 23 de diciembre de 1978).

361 Salvo la Ley 46/1977, que parte de las Cortes elegidas por sufragio universal.

elecciones de unas Cortes Constituyentes). La táctica del Gobierno estaba encaminada a controlar esa situación, dosificando a su antojo la apertura del juego político. Para ello tenía que mantener el control del orden público y no forzar en modo alguno el ritmo adecuado para la aplicación de las sucesivas medidas de indulto y amnistía. El Gobierno deseaba pasar por el fino hilo de evitar, por un lado, que la oposición le tomase la delantera en el juego y le dejase fuera de el; por otro, pretendía mantener el control sobre su aparato de poder de tal forma que la reforma no le creara problemas decisivos en su interior hasta el extremo de provocar un fallo general del sistema, con un bloqueo de proporciones desconocidas. Ese era el campo de maniobra buscado por el Gobierno y ese propósito explica la visión que el Gobierno tenía de su propia neutralidad, al estar bajo la preocupación de no caer en cualesquiera de ambos peligros para alcanzar el objetivo final de la reconciliación. Con esa labor el Gobierno también trataba de preservar a la Monarquía en esa transformación.

Hemos dicho que el Gobierno es el principal administrador. En efecto. Sus objetivos políticos lo demuestran. Pero el camino elegido para llevar a buen término esos objetivos son los Decretos-Leyes. Tanto el primer Decreto-Ley de Amnistía, como el segundo, sobre medidas de gracia, tenían que ser propuestos por el Gobierno al Jefe del Estado, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley de Cortes que establecía el siempre peligroso instrumento del Decreto-Ley, para regular, en casos de urgencia, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12 de dicha Ley de Cortes. La urgencia sería apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión de Competencia Legislativa. Efectivamente, el procedimiento legislativo usado por el Gobierno no podía ser otro. De esa forma eludía a la perfección el trámite de las Cortes. Mecanismo que permite al Gobierno y al Rey soslayar de plano a las Cortes, una vez que tenían la previa experiencia de la reacción de las Cortes en el momento de la discusión de la reforma del Código Penal. Como es obvio, este instrumento del Decreto-Ley facilitaba al Gobierno la reconfortante tarea política de la reforma sin padecer control de ningún tipo por parte de las Cortes. El instrumento fue usado por sistema e inauguró una forma placentera de acción política para el Gobierno, distinta a la del régimen franquista. La toma de decisiones se realizaba dentro del seno del Gobierno.

Pero, ¿era este el camino? Si la materia era urgente, que es una apreciación política de la coyuntura hecha por los ministros que proponen y el Rey que decide; y no aparece la urgencia por ningún lado en la norma; y se celebra el año Santo; y el Consejo de Ministros es el día 30 de julio en La Coruña, con el tema fundamental de la amnistía y después de haber hecho la ofrenda al Apóstol; y la prerrogativa de gracia pertenece a las competencias del Jefe del Estado, según el art. 6º de la LOE; y el Jefe del Estado/Rey no puede ejercer la legislación de urgencia porque no conserva las prerrogativas de Franco contenidas en las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939; y la materia tampoco es del caso de la legislación de

emergencia del art. 52 de la LOE en relación con el 10.d) de la misma y los art. 25, 26 y 36 de la LOP; por qué no adoptar la forma de Decreto que es la forma jurídica específica de la Jefatura del Estado para producir decisiones en este campo. La excentricidad normativa se entiende porque estamos ante una amnistía y no un indulto. Aunque Adolfo Suárez, siguiendo los pasos de su mentor Torcuato Fernández-Miranda, le dijo a Osorio: «Ya he hablado del tema con Landelino; dejémoslo así. Aunque de verdad lo que hacemos es conceder un indulto al que le vamos a llamar amnistía». Y Alfonso Osorio completa aquella digresión de Fernández-Miranda<sup>362</sup>: «Tampoco era eso, porque, en parte sí, en parte no, las consecuencias políticas fueron las propias de la amnistía. O más exactamente: para parte sí; para parte no» (Osorio, 1980: 160).

El complemento de todo lo anterior lo tenemos en el contenido de los Decretos-Leyes, los relatos de Alfonso Osorio (1980: 159-61 y 172), Rodolfo Martín Villa (1984: 162-166) y Herrero de Miñón (1993: 74-79) y los editoriales de El País (31 de julio de 1976), ABC (18 de julio), El Alcázar (19 y 28 de julio).

El primer Decreto-Ley (10/1976) se elabora a partir de una Comisión presidida por Landelino Lavilla, ministro de Justicia, de la cual forman parte miembros de su ministerio y representantes de los Ejércitos. Celebran sesiones los días 27 y 28 de julio, para tener listo el Decreto-Ley en el Consejo de Ministros de la Coruña (Herrero de Miñón, 1993: 75).

Para llegar a esta Comisión hay que tener en cuenta la situación de partida, en la que Garrigues ya había intentado lanzar la amnistía sin la previa reforma de las leyes; la declaración del propio Gobierno expresando su intención política de abordar la amnistía<sup>363</sup>; la Reforma del Código Penal; y los deseos de los españoles, entre los que cabe distinguir varios grados: españoles de la oposición, de la opinión y el resto. Todos ellos están reflejados en las encuestas publicadas en la prensa desde diciembre de 1975. Los españoles partidarios de la amnistía alcanzan porcentajes superiores al 60% de media (López Pintor, 1982: 90 y ss). La distribución de aquel momento se encuentra en una encuesta realizada por el Instituto de la Opinión Pública, que se entregó al Presidente Suárez y a Osorio la antevíspera del Consejo de

362 «Decir sí o no a las asociaciones es, sencillamente, una trampa saducea (...). El tema está en ver si diciendo sí al asociacionismo político, se dice sí o no, o no se dice sí sino no, a los partidos políticos» (Carr y Fusí, 1979: 248-249).

363 «El Gobierno Arias, pese al interés que, por la documentación preparada, había tomado en ello el ministro Garrigues y su ilustre subsecretario, Marcelino Cabanas, había sido incapaz de abordar una cuestión semejante y el nuevo gabinete parecía decidido a sacarla adelante frente a la oposición procedente, se decía, de los sectores militares» (Herrero de Miñón, 1993: 75). «En primer lugar, era preciso, por motivos que iban mucho más allá de los propios objetivos de la lucha antiterrorista, tomar una serie de disposiciones, desde nuestro deseo de asentar la concordia nacional sobre bases firmes e inmovibles. Una de estas disposiciones era la amnistía. Éramos conscientes de que con ella, además, obtendríamos complementariamente un efecto conciliador importante sobre las actitudes que en el País Vasco se inclinaban a disculpar la actividad terrorista y a justificarla. (...) se trataba de un primer paso positivo en el campo de las libertades y en el de facilitar el posible diálogo entre el Gobierno y las distintas fuerzas políticas» (Martín Villa, 1984: 162-163).

Ministros del día 30 de julio (Osorio, 1980: 159). Por ejemplo, la oposición, «los más impacientes», según Manuel Jiménez de Parga, entendía que «el clamor de la calle pedía la amnistía total, sin condiciones», aunque «debemos reconocer que en el verano de 1976 hubiera sido peligroso avanzar con más rapidez» (1984: 310-11), pero la encuesta del Instituto daba un porcentaje del 27%, sobre el 67% que era favorable a la amnistía.

Ahora no se trataba de un indulto. La opción por la amnistía, sea del tipo que fuese, estaba clara: volvíamos al pasado para cancelar el sistema franquista. Como ha dicho Jiménez de Parga, «cualquier amnistía es una solución excepcional. Con ella se rompe radicalmente con el pasado, la amnistía es un perdón u olvido total del delito, el cual se tiene por no cometido. A partir de la concesión de esta gracia no se puede instruir procedimiento criminal alguno para perseguir hechos incluidos en la amnistía. Se produce la cancelación automática de los antecedentes penales. Borrón y cuenta nueva» (Jiménez de Parga, 1984: 311).

El ministerio entiende que ellos pueden realizar la amnistía, pero tendrán que contar con los ministerios militares y el vicepresidente para Asuntos de la Defensa, porque están pensando en el problema de la Unión Militar Democrática (UMD). Era pues evidente que pensaban en la amnistía con todas sus consecuencias, incluido el terreno militar. El planteamiento técnico del ministerio de Justicia y los representantes militares, lo expresa Miguel Herrero con las siguientes palabras: «A saber, la disyuntiva entre el criterio objetivo (militares), de acuerdo con el cual la amnistía borraba delitos determinados, y el criterio subjetivo según el cual el elemento identificador del delito amnistiado se colocaba en la intencionalidad en virtud de la cual fue cometido (justicia)». Lógicamente, «la amplitud de la amnistía había de ser muy distinta si se seguía uno u otro de tales criterios» (Miguel Herrero de Miñón, 1993: 75).

Para solucionar la disyuntiva necesitaban disponer del mecanismo de una comisión como la creada, necesaria para no desencadenar una crisis en el propio seno del Gobierno, recién constituido. Para mantenerse unido venía obligado a intercambiar pareceres, observar los límites y evitar la ruptura con una decisión coherente en tema tan sensible para los Ejércitos. La Comisión no pudo salvar la oposición militar a la amnistía «subjetiva», pero «llegamos así a un principio de acuerdo en el cual el criterio subjetivo era el general, mientras que el objetivo se aplicaba en lo que se refería al Código de Justicia Militar» (Miguel Herrero de Miñón, 1993: 76-77).

El resultado está perfectamente contenido en el Decreto- Ley 10/1976. Los objetivos están claros en su exposición de motivos:

1º. La reconciliación entre todos los miembros de la Nación: «La Corona simboliza la voluntad de vivir juntos todos los pueblos e individuos que integran la indisoluble comunidad nacional española. Por ello, es una de sus principales misiones promover la reconciliación de

todos los miembros de la Nación, culminando así las diversas medidas legislativas que ya, a partir de la década de los 40, han tendido a superar las diferencias entre los españoles.»

2º. El olvido: «Al dirigirse España a una plena normalidad democrática ha llegado el momento de ultimar este proceso con el olvido de cualquier legado discriminatorio del pasado en la plena convivencia fraterna de los españoles».

Los límites, también: «sin otros límites que los impuestos por la protección penal de valores esenciales, como son la vida e integridad de las personas», a los que el artículo 1º añadirá «el patrimonio económico de la nación a través del contrabando monetario».

La amnistía abarcará todos los delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión (art. 1º.1), a los delitos de rebelión y sedición (art. 1º.2), a los prófugos y desertores (art. 1º.3), a los objetores de conciencia (art. 1º.4). Todos ellos con anterioridad al 30 de junio de 1976. No comprende los delitos y faltas de intencionalidad política que «hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas o el patrimonio económico de la nación a través del contrabando monetario»; los delitos de injuria o calumnia perseguidos a instancia de parte, salvo que medie el perdón del ofendido (art. 1º.5), deja fuera la responsabilidad civil frente a los particulares (art.2º.1) y «no será aplicable al militar que hubiese causado baja en el servicio por resolución no judicial» (art. 3º.2). La aplicación de la amnistía es lenta porque debe ser aplicada en cada caso por las autoridades judiciales, sea de oficio o a instancia de parte (arts. 4º y 5º) y está sujeta a interpretación en la medida en que introduce una expresión vaga como «no hayan puesto en peligro», lo cual dará lugar a las pertinentes aclaraciones por la Fiscalía del Tribunal Supremo para que se amplíen al máximo sus beneficios<sup>364</sup>. Para corregir esta situación, se promulgó el Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo. Además, se resolvía «el problema derivado de las remisiones formales que la Ley de 18 de junio de 1870 hace al Código Penal a la sazón vigente, en el que no se incluían supuestos delictivos tipificados con posterioridad»<sup>365</sup>. No sólo se aclaraban las dudas, sino que se legislaba como si estuviera vivo Franco y además se introducía en la nueva legislación la posibilidad de definir por el Gobierno los límites de la comunidad política, más allá de la violencia: «en relación con aquellos [delitos] cuya responsabilidad penal no resulte extinguida por aplicación de las medidas generales de gracia [léase delitos y faltas de intencionalidad política y de opinión que no hayan lesionado la vida o la integridad de las personas o el patrimonio

---

364 «En relación con la primera amnistía la fiscalía del Tribunal Supremo, a través de su titular García Rodríguez-Acosta, a los pocos días de promulgarse había enviado una circular a los fiscales de toda España precisando de forma clara y concreta cómo debería interpretarse y aplicarse la misma. En dicha circular se ponía énfasis en que sus normas fueran interpretadas con criterio extensivo en todo lo favorable y restrictiva o estrictamente en lo desfavorable, precisando que la noción de «peligro» se consideraba referida a riesgos directos y concretos» (Martín Villa, 1984: 164).

365 Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo (BOE, número 65, de 17 de marzo).

económico de la nación a través del contrabando monetario], el Gobierno podrá adoptar las decisiones que procedan en función de la justicia, equidad o conveniencia pública» (art. 4º). Carta blanca para amnistiar a quien proceda. Elemento determinante y fáctico para incluir a los revolucionarios en la identidad. El complemento inmediato es el Real Decreto 388/1977. Pura conveniencia: «parece aconsejable también completar el conjunto de las diferentes medidas de gracia utilizables al respecto, mediante un indulto general»<sup>366</sup> que, aparte de ser un indulto, se otorga «bajo la condición de que quienes resulten favorecidos por ello no cometan, en el plazo de cinco años, a contar desde su concesión, o desde su puesta en libertad, si fuese posterior, otro delito de análoga naturaleza al que haya sido objeto del indulto, debiendo en otro caso cumplir la pena indultada» (art. 7º.1). Apaciguar los ánimos en la carrera hacia las elecciones «constituyentes» era una medida conveniente. El definitivo borrón y cuenta nueva se produjo con la Ley 46/1977, de 15 de octubre<sup>367</sup>. La comunidad política ha sido destruida, nace una nueva comunidad que tiene una nueva identidad, como veremos en el capítulo siguiente<sup>368</sup>. No nos resistimos a terminar este apartado sin reproducir las palabras de Jiménez de Parga: «Un 18 de julio estalla la guerra civil y un 30 de julio se decreta la primera amnistía, el olvido total de cuanto sucedió» (Jiménez de Parga, 1984: 311). Los que no querían ruptura, tendrán ruptura y además mala conciencia. No hacían falta unas elecciones municipales para transmutar no sólo el régimen, sino la identidad de la comunidad nacional. Los herederos se autotransforman para que, al perder su identidad, se sobrelleve la convivencia. Al respecto, cabe concluir con una reflexión que es aplicable a todas las reconciliaciones: «Pocos empeños considero tan traumáticos como el de reanudar una relación que se fue a pique. (...). Arreglar, recomponer, remendar, rehacer..., todos los verbos sirven para definir esta voluntad de regreso, encaminada a menudo hacia la desesperación absoluta (esto si no son fruto de ella) (...). ¡Demasiado incauto he sido al referirme a reconciliaciones basadas en el consentimiento mutuo! ¿Acaso no percibía que aquéllas ofrecen mayores dificultades que las que se derivan de toda convivencia? Ciertamente: convivencia remendada, pero no otra cosa al fin. Debemos buscar el drama en otros ámbitos, y éstos sólo pueden ser los de una voluntad de reconciliación no compartida. (...) El que pretende la reunificación en tales términos tendrá siempre todas las de perder. (...) aunque estemos dispuestos a acatar con obediencia perruna las condiciones de nuestra pareja, los cambios prometidos no llegarán. Cometeremos sin duda los mismos errores» (Terenci Moix, 1995:8).

366 Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo (BOE, número 66, de 18 de marzo).

367 «Quedan amnistiados: a) Todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado (...)» (art. 1º) (BOE número 248 de 17/10/1977).

368 El único resquicio, que no afecta a la identidad de la comunidad, pero sí a la reincorporación a los servicios civiles de los «umedos», no se resolvió hasta 1987 (Herrero de Miñón, 1993: 78).



## C. LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO: INTANGIBILIDAD, REPRESENTACIÓN INORGÁNICA Y OTRAS CUESTIONES

### 1. La reforma para la reforma

De entre los objetivos del primer Gobierno presidido por Adolfo Suárez, el que ha obnubilado a propios y extraños ha sido el de la reforma de las Leyes Fundamentales. Los pasos que hemos visto hasta aquí, sobre todo la reforma del Código Penal y la Ley de Amnistía, han pasado sin pena ni gloria. Pero no hay que olvidar que son los requisitos fundamentales para desarrollar la reforma constitucional, aunque la oposición rupturista no los acate momentáneamente y esté obsesionada con el esquema clásico del gobierno provisional y sus equivalentes, que se forma con el objeto de convocar elecciones constituyentes.

El caso es que, paralelamente a la aprobación del Código Penal y la Ley de Amnistía, el Gobierno había empezado a trabajar en su proyecto de reforma constitucional y lo primero que hizo fue reunir diversas propuestas al respecto<sup>369</sup>. Con ello se estaba dejando de lado el proyecto de reforma de las Leyes Fundamentales del Gobierno anterior<sup>370</sup>, pero sin dejar pasar las enseñanzas de la experiencia acumulada hasta entonces.

La última de las memorias presentadas, donde se aportan datos de aquellos momentos, es la de Miguel Herrero. En *Memorias de estío* cuenta cómo desde la Secretaría del Ministerio de Justicia, que es el puesto que ocupaba el autor, participa en la presentación de alternativas, congruentes con la defensa del principio monárquico que ya hizo en 1972 en un libro con el mismo nombre, y encaminadas a modificar las Leyes Fundamentales. Menciona también el informe que presentó el profesor Carlos Ollero al Presidente del Gobierno<sup>371</sup>.

El texto básico de la Ley para la reforma Política lo realiza Fernández-Miranda, según el testimonio de Adolfo Suárez en el seminario de Toledo (Powell, 1991:188). Es presentado formalmente en el Consejo de Ministros del día 24 de agosto de 1976 (Osorio, 1980: 176-178).

Ese texto del Presidente de la Cortes y del Consejo del Reino, Fernández-Miranda, será

369 Herrero de Miñón (1993: 80 y ss); Powell (1991: 188 y ss); Osorio (1980: 169 y ss).

370 Que, finalmente, fue retirado del Consejo Nacional, donde se encontraba pendiente de informe, el día 10 de septiembre de 1976, cuando ya tenían listo el nuevo de la Ley para la Reforma Política. (Osorio, 1980: 178).

371 Para la narración de los detalles y pormenores del camino seguido hasta aprobar la Ley para la Reforma Política pueden consultarse, además del libro de Herrero de Miñón (1993: 79-93), los siguientes: Powell (1991: 188-213); Osorio (1980: 169-180, 230-246, 250-254); Míguez (1990: 208-216); Palacio Atard (1989: 112-131); Huneus (1985:107-115).

el borrador fundamental que se toma para adelantar posiciones en el debate. Se formó una Comisión dentro del Gobierno para discutirlo (Osorio, 1980:176), en contra de la propuesta de Herrero de crear una Comisión Regia (Herrero de Miñón, 1993: 81-83).

La filosofía del nuevo texto<sup>372</sup> está inspirada en la brevedad, la instrumentalidad y la transitoriedad<sup>373</sup>. Se rechaza, conscientemente, un proyecto de reforma amplio, como consecuencia de la dinámica política anterior y las dificultades halladas. Se descartaba, por tanto, una reforma como la desarrollada en el Gobierno Arias-Fraga, que afectase a varias Leyes Fundamentales. La reforma vendrá circunscrita en torno a una reforma de una estructura de autoridad básica, como son las Cortes. De nuevo se intenta la reforma pero, en esta ocasión, se sabe perfectamente la dificultad manifiesta para que las Cortes aprueben un proyecto de ley de reforma de las Leyes Fundamentales. Se pretende orillar ese escollo y con esa intención se emprende un camino ágil, efectivo y políticamente convincente que abre las puertas del éxito a la implantación de un sistema democrático. El papel del Gobierno era decisivo, como se correspondía con una configuración de un gobierno neutral para llevar adelante la reforma.

La reforma establecida en el proyecto trata de hacer compatible el procedimiento de reforma que poseen las Leyes Fundamentales, con un contenido que nada tiene que ver con esas Leyes Fundamentales. Lo que se pretende es que salgan elegidas unas nuevas Cortes por medio del sufragio universal directo y secreto y que esas Cortes decidan lo que corresponde hacer con las normas constitucionales. Había que diseñar el instrumento político de la reforma, modificando la Ley de Cortes para convocar unas nuevas Cortes, elegidas por sufragio universal.

El objetivo consistía en dar el paso hacia la democracia. Para ello, se busca respetar el procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales. Y ante estos objetivos el Gobierno debe resolver el problema de la convocatoria de las Cortes. Verdadero problema porque, como

---

372 Se pueden consultar los textos del proyecto de Ley para la Reforma Política en Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOC, número 1532, del día 21 de octubre de 1976) y el texto definitivo de la Ley en BOE (número 4, de enero de 1977) Su reproducción, así como le informe preceptivo pero no vinculante del Consejo Nacional y el de la Ponencia de las Cortes encargada de examinar el proyecto, se pueden encontrar, por ejemplo, en Mariano Baena del Alcázar y José M<sup>a</sup> García Madaria (1982: 18-41).

373 Al respecto nos parece pertinente la relación que establece Hernández Gil entre el carácter instrumental y transitorio de la Ley: «Tampoco es correcto entender que, en conjunto, la Ley es instrumental, como tantas veces se le ha llamado. Tiene una parte, ciertamente, instrumental. En concreto, la que prevé la "reforma constitucional" y establece el procedimiento para llevarla a cabo. Debe reconocerse que ésta fue la justificación esencial de la Ley y su motivación política profunda. Una Ley así, en contradicción con el ordenamiento jurídico precedente, si no hubiera introducido la fórmula de corrección de la reforma a realizar, habría creado un caos legislativo y constitucional. Se produjo, en verdad; pero atenuado por la transitoriedad. Sin embargo, ni la Ley es exclusivamente instrumental ni toda la modificación quedó representada por la reforma constitucional prevista. Hay que distinguir, por tanto, la modificación inherente a la Ley en su conjunto y la derivada de la aplicación, en concreto, de la cláusula de reforma constitucional» (1988: 118).

resultaba obvio por la experiencia política anterior, no era posible convocarlas por el procedimiento previsto en las normas del Régimen. Prueba de esa dificultad fueron las dos prórrogas de su mandato, hechas en agosto de 1975 y en enero de 1976, pero esta vía de la ampliación de su mandato se había quedado raquítica para las pretensiones del Gobierno sobre la reforma. Y, a la vez, la reforma total o parcial de todas las Leyes Fundamentales con tales Cortes era más que problemática. La reforma tenía que atravesar, necesariamente, el escollo de las Cortes por ser imposible realizarla por Decreto-ley<sup>374</sup> y, además, habría que someter el proyecto a referéndum, con lo que se demoraría más dicha reforma.

Descartado el camino de reforma en extenso y las prórrogas de las Cortes, restaba plantearse una pregunta. ¿Cómo se convocaban unas Cortes Constituyentes? Es decir, ¿cómo realizar esa reforma total del sistema, o del régimen globalmente considerado, o de una parte del régimen, sin quebrar el procedimiento de reforma? Para este cometido cuentan con el esquema básico de Torcuato Fernández-Miranda, que pretende la modificación de una de las Leyes Fundamentales y, en concreto, de una estructura, como era el caso de las Cortes. Con ello, se rompe el sistema orgánico y, a su vez, el propio mecanismo de reforma de las propias Leyes Fundamentales<sup>375</sup>. Naturalmente, para esa operación se partía de negar la existencia de Constitución (Hernández Gil, 1988: 114) y la permanencia e inalterabilidad de los principios del Régimen (Hernández Gil, 1988: 143-146), cosa que ya había ocurrido al discutir los proyectos de Ley de Reunión, Asociación y reforma del Código Penal. La propia desconexión de los principios respecto de las normas del procedimiento de reforma, como de las normas que articulan el funcionamiento, la composición y la estructura de las Cortes presupone un juego táctico de destrucción, por tiempos, de todo el régimen y, al final, del sistema. Con el objeto de reformar la casa se emprende una labor de corrosión de uno de sus pilares. Sólo sería justificable si el armazón no tuviera coherencia, es decir, si estuviese hecho por bloques, con pilares separados desde el origen. Entonces no tendríamos una estructura, léase régimen, y se podrían sustituir o reformar las partes, que estarían sumadas unas a otras. No era el caso. Pero el producto de ese entendimiento de las leyes Fundamentales y de los principios se lleva adelante y es pertinente, por tanto, el argumento exhibido por Herrero de Miñón:

«El día 25 [de agosto], en un largo informe que Lavilla

---

374 Entonces no se podía modificar la Ley Fundamental de Cortes sin recurrir al procedimiento prescrito por el artículo 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. No se podía encontrar una justificación que desarrollase la citada Ley, mediante la fórmula de los Decretos-Leyes, como en el caso de la Amnistía; ni siquiera mediante una Ley, como se hizo para los casos de los derechos de Reunión y Asociación.

375 Como ha señalado Hernández Gil, «la Ley tuvo por objeto, aunque no de manera exclusiva, crear ex novo un procedimiento para la "reforma constitucional" que había y hubo de aplicarse de un modo inmediato» (1988: 108) El viejo mecanismo de las Leyes Fundamentales no servía para el propósito de instaurar la democracia por su rigidez y, por ello, aunque se convocasen cortes constituyentes resultaría que estas estarían presas del mismo.

despachó con Adolfo Suárez, subrayé cómo las dificultades con que la Ley de reforma política podía tropezar en el Consejo Nacional y las Cortes eran las mismas que había encontrado el famoso proyecto Arias, salvo, claro está, que aquéllas hubieran sido potenciadas por quienes ahora presentaban el propio proyecto. Tan impertinente observación no disgustó, antes al contrario, al presidente Suárez, pero en todo caso, a petición suya, esclarecí lo que una primera visión del borrador pretendía ocultar: la absoluta incompatibilidad lógica y técnica de aquella supuesta octava Ley Fundamental con los Principios Fundamentales y el sistema constitucional a la sazón vigente, lo cual obligaba, frente al criterio de algunos, a abordar inmediatamente el proceso constituyente» (1993: 86).

Esta posición tan clara y calculada de Miguel Herrero no se acepta en toda su extensión y por tanto no se va directamente a un proceso constituyente. Se elegirá un proceso en dos fases. La primera a través de la Ley para reformar la estructura apuntada -Cortes-, porque de lo contrario no se podrían convocar unas elecciones libres con representación inorgánica. Y la segunda, para que las Cortes elegidas por sufragio universal decidieran sobre el contenido de la reforma, para lo cual había que cambiar el procedimiento de la reforma que tenían las propias Leyes Fundamentales y hacerlo flexible<sup>376</sup>.

Para mayor abundamiento en esa línea, el profesor Carlos Ollero incluía en su informe<sup>377</sup> estas inequívocas palabras:

«En verdad, el concepto de Reforma como procedimiento para realizar un «cambio» político-constitucional comporta en su aceptación más genuina, desde el punto de vista histórico y doctrinal, dos características: a) una, que la transformación se ha de producir como despliegue de las posibilidades que ofrezca una situación actual, y en concreto, de las que ofrezca un ordenamiento político-constitucional vigente; es decir, salvándose su continuidad jurídico-constitucional; otra, que la transformación, en lo que afecta al tiempo no es repentina, sino

---

376 Por ejemplo, González Casanova vio en una primera aproximación los dos tiempos en uno: «el proyecto Suárez no tiene otra pretensión que la muy realista de regular el próximo proceso constituyente. En puridad es una convocatoria a Cortes constituyentes para que los españoles decidan cómo quieren que sea su sistema político», pero al añadir su análisis sobre el sistema electoral concluía que «la reforma constitucional no irá en la práctica muy lejos, y su carácter constituyente será más de forma que de fondo» (1986: 240 y 244).

377 Esta reproducido en el apéndice 2 del libro de Alfonso Osorio (1980: 358-365).

evolutiva, a través de progresivas fases más o menos rápidas.

»Pues bien, **en el momento actual la única forma de que pueda utilizarse en el tránsito una vía media, es la de desvirtuar el significado doctrinal e históricamente genuino del concepto de Reforma, dándole un alcance mucho más limitado y formal. Se trata de aprovechar los términos literales de la Constitución vigente [aquí si se reconoce la existencia de Constitución] para localizar en ella los preceptos que permitan -al margen de la filosofía y principios políticos que los informe- producir las transformaciones del sistema actual en un régimen democrático sin más demora que las meramente procesales, y aun éstos concebidos como verificación institucional del «cambio», y no como despliegue o desarrollo introductorio para que se produzca** (la negrita es nuestra). Entendida así la Reforma, sin dejar de serlo en cuanto a su literalidad formal, es políticamente un «cambio», o si se quiere un «cambio para la reforma» (Ollero, 1980: 359).

Es evidente, a la vista de tales argumentos, el deseo de situar al Gobierno en la posición de neutralidad y necesariamente abocado a la reforma política. Se le niega formalmente la fórmula de ser un gobierno provisional pero, en la práctica, los hechos del Gobierno son claramente inequívocos. Situación que contrasta fuertemente con la del Gobierno anterior, en la que Fraga mantenía el control de no consentir la alteración del orden público sin el correlato de neutralidad. Hemos visto, en el capítulo tercero, que el control del orden público supuso un dique para que las fuerzas insurgentes no creasen una coyuntura caracterizada por el vacío de poder, que diese lugar al establecimiento de un verdadero y clásico gobierno provisional que estableciese el mecanismo de los cambios, pero ello no contribuyó en nada a la neutralidad. Desde abril la oposición había dejado ya constancia de su acomodación a los hechos y de su aceptación de que el Gobierno dirigiese ese proceso dada la falta de fuerza para imponer el mecanismo alternativo de la ruptura. El problema para la oposición consistía en la credibilidad del Gobierno.

Francisco González Navarro también entendió la realidad del momento:

«Mucho se ha hablado en estos meses de que estamos en período constituyente. La idea de que la nueva Ley Fundamental ha abierto un período constituyente ha sido repetida una y otra vez. Y es bien cierto que el énfasis que se ha puesto en la propia rúbrica -Ley *para* la Reforma Política-, el carácter transitorio de

parte de sus disposiciones y las mismas palabras de los miembros de la Ponencia ante el pleno de las Cortes, vienen a subrayar el carácter de *Ley puente* del nuevo texto» (González Navarro, 1977: 379).

Pero esta visión del proceso, hay que insistir en ello, no es algo que aparezca en la espontaneidad de unas declaraciones al hilo del momento y poco reflexivas. No procedían tampoco de una individualidad aislada. Los ejemplos no son producto de una casualidad desconectada del conocimiento de la acción política del Gobierno y de las reglas de juego del sistema político franquista. Las palabras de Quijano recogidas por Pablo Lucas Verdú (1976: 71) operaban en el mismo sentido:

«Así, si políticamente puede tener éxito el razonamiento de que es el pueblo el que decidirá soberanamente la reforma, jurídicamente es insostenible. Porque no es la colectividad quien tiene la iniciativa de la reforma, sino que ésta le viene confeccionada previamente por un Gobierno, un Consejo Nacional y unas Cortes que no ha elegido. En suma, no es el pueblo el que cambia el Régimen vigente; por el contrario, es el Régimen el que se reforma a sí mismo».

El propio Lucas Verdú manifiesta explícitamente su juicio al respecto:

«La octava Ley fundamental es, por tanto, incompatible con las siete anteriores, lo cual significa, entre otras cosas, que la clase política gobernante prefiere realizar ella misma la ruptura (autorruptura) sin contar con la oposición, ajustándose, sólo en la forma, a los trámites preexistentes, o sea, siguiendo la legalidad, entendiéndose por tal las apariencias» (1976: 71).

La matización a tales posiciones anteriores la manifiesta Hernández Gil. Aunque esta de acuerdo con la incompatibilidad, ya vista más arriba, no resalta la «autorruptura», sino la implicación del pueblo en su aprobación, también manifestada por el propio Presidente del Gobierno, como veremos en el siguiente epígrafe:

«el cambio introducido, propuesto por las Cortes, fue protagonizado y resuelto por el pueblo en la consulta que se le hizo. Aquí radica la razón de ser definitiva de la Ley. Hubo un pronunciamiento del pueblo. Podría decirse que se le dio la ocasión de pronunciarse, con lo que el cambio no emanó sólo de las Cortes orgánicas» (Hernández Gil, 1988: 116).

Las opiniones, juicios y análisis vertidos en las palabras de unos u otros de los citados

revelan la complicidad que tendrán que mantener las Cortes al aprobar el Proyecto de Ley para la Reforma Política. El debate plenario, celebrado los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, lo confirma también. Las Cortes darán su sí<sup>378</sup> y el pueblo español refrendará de forma abrumadoramente mayoritaria esa decisión el 15 de diciembre de 1976<sup>379</sup>, para que otras Cortes culminen la tarea iniciada como proyecto constituyente.

## 2. La comunidad política y los valores del régimen

Existe un perfecto análisis en Pablo Lucas Verdú (1976:66y ss) y referencias explícitas en González Navarro (1977: 25-26) y en Alfonso Osorio (1980: 231 y ss), sobre un hecho curioso que se observa en la Ley de Reforma: no tiene preámbulo. El Gobierno había decidido eliminarlo en su tramitación<sup>380</sup>. Pero en el texto suprimido se condensaban los objetivos más sustanciosos perseguidos al convocar unas Cortes «constituyentes», pero sin afirmarlo, porque deberán realizar también la tarea legislativa ordinaria, según lo que se mantenga en pie de las mismas al proceder a la reforma de la Ley de Cortes<sup>381</sup>. En este sentido el discurso del Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, ante las cámaras de televisión el día 10 de septiembre, después de aprobar el proyecto de Ley en el Consejo de Ministros de ese mismo día, posee una continuidad con el discurso programático del recién nombrado presidente el día 6 de julio de 1976, ante las cámaras de RTVE. Esa continuidad entre ambas situaciones se percibe en la referencia que se hace sobre un hecho: la nueva concepción de la Comunidad

378 Fue el 18 de noviembre de 1976 cuando las Cortes aprobaron el proyecto de Ley para la Reforma Política. «El recuento da una estruendosa victoria al Gobierno: de los 531 procuradores que componen la Cámara, han estado presentes en la votación 497, de los que votan favorablemente 425, con 59 votos negativos y 13 abstenciones» (Cabellos, 1984f: 351).

379 Los resultados pueden consultarse en la reproducción que hace Santiago Míguez de los datos oficiales facilitados por la Junta Central del Censo (1990: 213-215). Como a nuestros efectos lo reseñable son los totales, los reproducimos a continuación:

	Votos	%(1)	%(2)
Total censo electoral....	22.641.917	100	
Abstenciones.....	5.042.355	22,27	
Votantes.....	17.599.562	77,73	100
Afirmativos.....	16.578.787	73,22	94,2
Negativos.....	439.989	1,94	2,5
En blanco.....	527.987	2,33	3,0
Nulos.....	52.799	0,24	0,3

(1) Sobre el total del censo. (2) Sobre los votantes.

380 «A la vista del informe del Consejo Nacional tomamos tres decisiones. La primera, mantener íntegramente el proyecto del Gobierno; la segunda, eliminar del mismo la exposición de motivos que había sido intransigentemente discutida, y la tercera, remitir de inmediato, el 15 de octubre, el texto original del proyecto de Ley y el informe del Consejo nacional al presidente de las Cortes que el día 21 de octubre los publicó en el Boletín Oficial [de las Cortes], por separado, al tiempo que nombraba una ponencia formada por Belén Landáburu, Lorenzo Olarte, Miguel Primo de Rivera, Fernando Suárez y Noel Zapico.»(Osorio, 1980: 231).

381 Véase la disposición transitoria segunda de la Ley para la Reforma Política.

Política que tiene como elemento calificador la categoría del pluralismo político y la ruptura con las normas y principios del régimen, que afectarían, en principio, a la estructura de las Cortes y del Consejo del Reino.

El mensaje televisado del 10 de septiembre<sup>382</sup> exponía el razonamiento que introducía el pluralismo y su relación con la democracia. «Pienso que la democracia debe ser obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición, cualquiera que sea el origen de ésta. Por eso estamos convencidos de que para su logro es preciso el concurso de cuantas fuerzas articulen el cuerpo nacional». Es decir, que existe un requisito previo para que la democracia pueda ser obra de todos: que existan fuerzas articuladoras del cuerpo nacional. Las metáforas mecanicistas y orgánicas son el punto de arranque para designar el pluralismo de la comunidad nacional. Hemos visto que ya están listas esas fuerzas y que han surgido de la tolerancia y gracias a los nuevos límites establecidos por los derechos de reunión y asociación. Aunque existan esas fuerzas, la democracia puede ser un obsequio, una concesión o una imposición. En cualquiera de los casos está en contra de un procedimiento similar. Por tanto, en contra del método evolutivo del Gobierno Arias-Fraga y a favor de los postulados de la oposición rupturista.

Sin embargo, para que la democracia sea una obra de todos, hay que reformar también los esquemas legales, como requisito previo. Esta es la labor que se emprende con la Ley para la Reforma Política. Y, ¿cómo es posible que la democracia no venga otorgada por uno de los tres procedimientos mencionados, si se parte de este requisito que acabamos de mencionar? La respuesta es muy sencilla. Como el Gobierno es el que dirige la política y no existe ningún vacío de poder, hay que pulsar las necesidades y deseos de la ciudadanía, ya agrupada de forma significativa (los insignificantes no cuentan), asumirlos, procesarlos y decidir, en consecuencia, hacer la Ley que ajuste los esquemas legales vigentes a la realidad:

«En consecuencia hemos procurado examinar con toda objetividad las demandas políticas que se producen desde la ciudadanía y para ello hemos conectado con muchos de los grupos políticos más significativos que existen en España y que ofrecen alternativas estimables, sean de derecha, de centro o de izquierda, para escuchar con respeto sus puntos de vista. (...). Ha llegado el momento de clarificar la situación política, y el pueblo español debe legitimar con su voto a quienes, en virtud del nuevo pluralismo político surgido en España, aspiran a ser sus intérpretes y representantes.

» (...) Es un proyecto sencillo y realista que trata de servir de

---

382 Nosotro hemos utilizado el texto transcrito en Baena y García Madaria (1982:15-18).



cauce formal para que el pueblo pueda desempeñar el protagonismo que le corresponde. Trata de allanar los caminos para que sea posible, con el máximo consenso, acomodar la legalidad a las realidades nacionales.

»Evidentemente, podíamos sentir la tentación de redactar una Constitución completa y definitiva reguladora de todos los aspectos de la vida política<sup>383</sup>. Hemos preferido, sin embargo, dar paso a la legitimidad real de los grupos y partidos por medio del voto. Con ello comenzamos a convertir en realidad lo que ya dije en otra ocasión<sup>384</sup>: elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de la calle es simplemente normal».

El mismo presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, descarta la «tentación» posible de hacer una Constitución. Son conscientes de que la pueden realizar ellos mismos sin recurrir a las urnas, porque disponen del control absoluto de la situación y se podían permitir imponer ese hecho. Reconoce que tienen la «tentación», pero al parecer lograron alejar el pecado directo de la Constitución otorgada graciosamente, como la de Pepe Botella de memorable recuerdo. Lógicamente, si el propósito era estrictamente democrático, tenían que plantear el camino para llevarla a un referéndum, que es, por otra parte, el resultado del proceso normal de reforma de las Leyes Fundamentales.

Adolfo Suárez pretendía, según sus propias palabras, «quitarle dramatismo y ficción a la política por medio de unas elecciones». En efecto, eso era lo que se pretendía: ir a unas elecciones. Por lo tanto, se trataba de romper primeramente las normas del Régimen. El mismo Suárez continúa aclarando su sentido: «He dicho la palabra "elecciones" y, efectivamente, ésta es la clave del proyecto. Las modificaciones constitucionales que contiene permitirán que las Cortes -compuestas por Congreso y Senado- sean elegidas por sufragio universal, directo y secreto, lo antes posible y, en todo caso, antes de junio de 1977». Suárez expone los extremos del proyecto e indica que el proyecto constaría de cinco artículos y que la iniciativa de la reforma constitucional es atribuida al Congreso y al Gobierno. Se extiende luego sobre el procedimiento de aplicación y disposiciones transitorias, e insiste en la voluntad de que el pueblo se exprese libremente y de que los grupos que entonces se presentaban «con voluntad de protagonismo y que son significativos y respetables» -según Suárez-, obtuviesen después de las elecciones una base representativa para comenzar el diálogo. Adolfo Suárez no eludió en aquel discurso las cuestiones espinosas y de indudable calado político e institucional: «Con este Proyecto de ley, la Reforma de las Leyes

383 Una respuesta a la propuesta extrema de Miguel Herrero de la Comisión Regia, ya comentada.

384 Se refiere a su discurso en las Cortes, con motivo de la defensa de la Ley de Asociación Política.

Fundamentales es importante, aunque sólo afecte a una parte de las mismas. Y arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos». Suárez no quiere dejar cabos sueltos en su exposición y pretende tranquilizar a tirios y a troyanos: «No puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos un vacío de legalidad. No puede producirse ese vacío porque España es un Estado de derecho que se basa en la primacía de la ley.

»Es precisamente la legalidad el asidero de que disponemos para garantizar las libertades públicas. La ausencia de normas lleva al arbitrio y puede conducir a la anarquía. En el proyecto de Ley que les anuncio no se pretende hacer borrón y cuenta nueva. Se modifican aspectos concretos para hacer viable el propósito de la Corona de que el pueblo español sea el dueño de sus destinos».

En definitiva, Suárez planteaba con toda claridad los objetivos que ya hemos analizado en el primer discurso del Rey. Adolfo Suárez era un eslabón más de la cadena, como sellaba con sus palabras: «Cuando este pueblo haga oír su voz se podrán resolver otros grandes problemas políticos con la autoridad que da la representatividad electoral. Entonces se podrán abordar con rigor temas como la institucionalización de las regiones dentro de la permanente unidad de España, la definitiva reforma sindical, la reforma fiscal, la relación del Gobierno con las Cámaras Legislativas y aquellos que nos afecten no sólo en la vida próxima y diaria sino en cuanto al porvenir de nuestros hijos». Suárez no estuvo parco en explicaciones: «el Gobierno que presido no se plantea la vida política como un simple y, posiblemente, demagógico relevo de clases dirigentes. No sería ni serio ni responsable reducir a eso la gran operación de transformaciones que es preciso acometer. El Gobierno trata de llegar más lejos: gobernar con medidas a corto plazo, la transición de un sistema de legítima delegación de autoridad a otro de plena y responsable participación. Pero trata también de que España encuentre el clima suficientemente responsable para trazar una gran política de Estado en la que será precisa la colaboración de todos en la parcela de trabajo de cada uno». Por si faltase algo en estas palabras del discurso de Adolfo Suárez, en su parte final recalca la posición del Gobierno y vuelve a reseñar las necesidades encontradas por el Gobierno. La primera que cita es la propia tarea de facilitar la transición:

«La acometemos con la Ley anunciada. Significa reconocer la voz del pueblo. Al hacerlo, estamos en condiciones de decir que no se permitirá un asalto a ese pueblo basado en el recurso a la violencia en la calle -sin tener en cuenta que la calle es patrimonio de todos-<sup>385</sup>, ni mucho menos en el intento de atribuirse representaciones que no vengan directamente conferidas por los votos».

---

385 Irónica contestación a Manuel Fraga por su famosa frase de «la calle es mía», proferida cuando era ministro de Gobernación.

El substrato del discurso descansa en la idea de que la comunidad nacional es una y su identidad va más allá de los partidismos pluralistas. Sin embargo, la seguridad de que así sea no es total, pues en sus últimas palabras se expresa la necesidad de que la reforma no debe hacer «que se olviden nuestros objetivos como nación»; debe, por el contrario, propiciar la apertura de un debate nacional sobre los mismos: «se trata de la definición de una gran política de objetivos nacionales comunes, que no pueda ser rechazada con fundamento por ningún grupo, por ningún partido, por ninguna Institución que participe de la esencia de esa comunidad de ideas e intereses que llamamos España». Lo que se destruye es difícil volver a construirlo con esencias pluralistas. Él mismo ya era escéptico cuando afirmaba: «Soy consciente de la dificultad de esa gran política de Estado al margen los cambios de Gobierno, al margen de la diversidad de opiniones, al margen del ejercicio de opciones y alternativas pluralistas y distintas.»

Ese discurso de Suárez, retransmitido a toda España por RTVE, tendría su correlato perfecto en la exposición de motivos del texto de la Ley para la Reforma Política. El preámbulo en cuestión contenía, en síntesis, discursos anteriores, incluido el del Rey, y no olvidaba los temas conflictivos que preocupaban. En el preámbulo se podía leer lo siguiente:

«La democracia exige como primer supuesto el imperio de la ley, única garantía para alcanzarla, y la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz»<sup>386</sup>.

Adolfo Suárez sabía perfectamente que se estaba destruyendo un componente esencial - orgánico- del Régimen anterior. Y, además, se estaba definiendo de forma sui generis la «democracia» para que, posteriormente, el artículo 1º de la ley tuviese una cierta explicación en la que pudiese encajarse su enigmático contenido: «la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo».

Precisamente es la ausencia de democracia la que justifica la necesidad de realizar la reforma: «Para ello, -traer la democracia- (dice el preámbulo) una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisoria de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y de futuro, la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la diversidad del reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical; o la creación y funcionamiento de

---

386 Las citas del preámbulo las hemos tomado de la reproducción que aparece en Lucas Verdú (1976: 103-105).

un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales».

Como se puede observar este párrafo del Preámbulo supone un complemento, si bien más cerrado, que el discurso de Suárez ante las cámaras de Televisión para anunciar el proyecto de ley.

En síntesis, se precisa dar una respuesta a tres grandes cuestiones, que versan sobre «los órganos de representación, el sistema electoral y el procedimiento de reforma de las leyes». Todos ellos están íntimamente conectados con la comunidad política y el régimen.

Esos tres aspectos poseían derivaciones hacia las zonas orgánicas de las estructuras del régimen. También, en cierta medida, una derivación hacia la estructura dogmática, puesto que el mismo artículo uno hará referencia después a que «los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado». Este aspecto no figuraba en el proyecto y fue añadido por la Ponencia y posteriormente matizado por una enmienda que sería introducida por el procurador Josep Meliá en lo que afecta a «de la persona». La propuesta revolucionaria, que partía de la formulación de Herrero, remitía a las declaraciones de derechos para que se introdujese con el objeto de romper el marco dogmático de las Leyes franquistas en su totalidad. Como sabemos, esto ya quedó descartado en el proyecto. Aún así, su introducción no varió la legalidad vigente porque la inviolabilidad y vinculación de todos los órganos del Estado planteaba el problema de la aplicabilidad directa y era difícil de realizar en aquel momento, y en parte porque ya estaba realizada con legislación sobre los derechos políticos en las leyes de desarrollo que hemos visto anteriormente. La aplicación directa o la garantía, al no especificar los derechos, dejaban a los tribunales en situación de incapacidad para salvar eficazmente ese escollo. Si se hubiese asumido la propuesta de Herrero, la remisión a la Declaración Europea de los Derechos del Hombre y a la Carta Social Europea (Herrero de Miñón, 1993: 88) lo hubiera resuelto perfectamente. Pero al referirse a los derechos fundamentales de la persona sin referencia explícita que lo matice y contenga, todo quedaba en el aire. Aun así, tal como quedó definitivamente, implicaba, para Miguel Herrero «que el pluralismo de los partidos y la libertad sindical pudieran establecerse, como era indispensable, antes de las primeras elecciones» (Herrero de Miñón, 1993: 89). Al respecto ya hemos demostrado que el pluralismo en sus dos ámbitos está desarrollado desde el primer Gobierno de la Monarquía, aunque es verdad que el sindical no tiene todavía un desarrollo equivalente al político. Esta cuestión interna tiene su homologación internacional, no como pretendía Herrero, sino a través de la ratificación de cuatro instrumentos, dos de ellos fundamentales<sup>387</sup> y que estaban firmados por el Plenipotenciario de España desde el día

---

387 Nos referimos al Instrumento de ratificación de España del Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 y el Instrumento de ratificación de España del Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, firmado en

28 de septiembre de 1976. Éstos fueron asumidos en nuestro ordenamiento jurídico en abril de 1977<sup>388</sup>. Los otros dos<sup>389</sup> fueron complementarios y se integraron en el ordenamiento en mayo<sup>390</sup>, después de destruir la Organización Sindical por medio de la Ley 19/1977, de 1 de abril<sup>391</sup>.

Por otra parte, resulta evidente la búsqueda de legitimidad, el fundamento del origen del poder. Se quiere devolver la soberanía al pueblo. Curiosamente, ese elemento ya existía en el sistema anterior como indica la posición expuesta por González Navarro (1977: 75-79). De cualquier manera los reformistas desean resaltar ese elemento para dotarse de legitimidad. El propio Hernández Gil reconoce que las Cortes «antepusieron la actitud crítica o revisora a la simple opinabilidad ideológica; más no podrá decirse ni que la Ley para la Reforma fue obra exclusiva de ellas ni que ellas consumaron el holocausto. Ocurrió, sí, que la reforma apareció ligada a una revisión ideológica asumida y propuesta por las propias Cortes orgánicas» (1988: 116). El vínculo entre el fin y el instrumento de la reforma crea una dificultad, pues iniciar el procedimiento para alcanzar la democracia suponía conculcar los principios ideológicos que limitan la utilización del propio procedimiento. La solución pasaba por utilizar un procedimiento desprovisto de valores, y de ahí su introducción en la Ley para la Reforma Política.

El problema de esa operación es que no la califican. Al parecer, con explicarla tenían bastante. No deja de resultar curioso porque el derecho constitucional utiliza una terminología precisa para tales eventos, tanto si se trata de una mutación constitucional como de una revolución. La variante de la revolución presenta dos posibilidades. La primera es propiamente la revolución, sea con violencia o sin ella, sea un proceso rápido o no tanto. La segunda consiste en un procedimiento agravado en dos pasos. Se comienza por eliminar o ignorar la inmutabilidad y a continuación se da paso a las Cortes «constituyentes»; es decir, se suprime la irreformabilidad de las Leyes Fundamentales en cuanto integran principios inmutables. A continuación se pasaría a realizar la reforma política. Ese esquema es un verdadero problema porque supone una revolución por su quebranto legal, pero que se podía llevar a efecto porque tenían las palancas del Poder en sus manos. No pretendían realizar tal proceso de un plumazo, como pretendía la oposición si conseguían el hundimiento del sistema. El camino elegido se abría en varias direcciones tácticas: frenar a la oposición y

---

Nueva York el 19 de diciembre de 1966.

388 (BOE, número 103, de 30 de abril de 1977).

389 Nos referimos a los Instrumentos de Ratificación de España del convenio número 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado el 1 de julio de 1949 y del convenio número 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, adoptado el 9 de julio de 1949.

390 (BOE, número 111, de 10 de mayo de 1977; y número 112, de 11 de mayo de 1977).

391 (BOE, número 80, de 4 de abril de 1977).

convencer a los «duros» de la «legalidad» del proceso seguido, algo que no consiguieron, aunque los redujeron a su mínima expresión, como demuestran las votaciones de la Ley en las Cortes y en el referéndum subsiguiente.

Para ver la ruptura ideológica que admiten los reformistas con absoluta tranquilidad, en función de los intereses que les eran propios y defendían, se pueden observar las palabras de Hernández Gil: «En rigor, la sólo afirmación de la supremacía de la Ley como expresión de la soberanía del pueblo -contenida en el apartado 2 del art. 1- hacía decaer, en sus cimientos, el sistema político anterior. Se consideró preferible, de momento, silenciarlo. Una norma tan breve como ésta tenía gran extensión derogatoria. Por otra parte, desde el punto de vista técnico, también se planteaban problemas porque la nueva Ley, si bien desmontaba el sistema precedente, no organizaba otro. Además, subsistían algunas de las instituciones, como la del Consejo del Reino, expresamente mencionada, sin que pudiese mantenerse con la misma organización, ni le fuera posible el cumplimiento de todas las funciones que tenía asignadas» (1988:120).

La nueva Ley tenía desde su artículo primero una nueva legitimidad. Su pleno sentido se alcanza con el preámbulo suprimido y el discurso de Suárez. Los nuevos supuestos ideológicos, principios o techo ideológico, se situaban en la terminología de Lucas Verdú bajo el «techo doctrinal demoliberal», en función de las siguientes concreciones de su contenido:

- Imperio de la Ley.
- Supremacía de la Ley.
- Reconocimiento de diversas corrientes políticas.
- Decisión de la mayoría de votos.
- Expresión de la voluntad soberana del pueblo (1976: 80).

Pero el problema, aún aceptando el obvio conglomerado de elementos de un Estado liberal de derecho, era la ausencia de una estructura articulada. De lo que no cabía duda alguna era de la ruptura con el régimen anterior, con sus Principios. Por esa clamorosa carencia se requería dar un segundo paso en la línea de un proceso constituyente, una vez elegidas las nuevas Cortes. La cuestión se centraría sobre el camino elegido para ello, ya fuese a través de un debate sobre la conveniencia de dar un mandato a las Cortes para realizar una Constitución, fuese en función del nuevo procedimiento de reforma (lo cual supondría que tendrían que seguir gobernando, con lo que se rompían los esquemas básicos de un estricto proceso constituyente), o lo ocurrido, como veremos en el capítulo siguiente.

Los principios del Régimen anterior cambian. Los principios, según los expusimos en el Capítulo II, que resultan afectados por la Ley para la Reforma política son el principio orgánico y el principio monárquico. Esa relación entre una y otros la reconoce Herrero, desde la versión alemana, o Carvajal, desde el punto de vista tradicional español. En ambos casos

como monarquía limitada.

La ley afecta al principio orgánico porque modifica la estructura de las Cortes, como se verifica en su articulado. Principalmente su composición. Se abandona así la referencia obligada a la estructura orgánica de la comunidad política. La transformación es evidente y la nueva representación no obedece al viejo principio sino a la representación inorgánica, de sufragio universal, libre, directo y secreto. Con esta traslación de principios, el «fundamento total», como decía Lucas Verdú, nos retrotraía a los principios del Estado demoliberal, de acuerdo con el preámbulo de la Ley para la Reforma Política y su artículo primero, que manifestaba que «la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo». Interpretación de la ley que se reforzaba con las referencias a que «la potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes» (art. 1º.2). Como resulta obvio estos postulados nada tienen que ver con el Régimen político nacido de la Guerra Civil y que se plasmaría en las Leyes Fundamentales.

El principio monárquico se vio afectado como observó Lucas Verdú, pues «El Reino configurado por las siete Leyes fundamentales en un sentido que recuerda el principio monárquico de las monarquías alemanas del siglo XIX, se cambia por una Monarquía cuasi-presidencialista» (1976: 71). Y estas palabras las manifestaba Lucas Verdú en atenta referencia al artículo cinco del proyecto, que establecía lo siguiente: «El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

»Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y estas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones». Con este contenido no resulta extraño que Lucas lo conectase con el imperio napoleónico, algo que ya había hecho Miguel Herrero (1972), por lo cual utiliza esa referencia a una monarquía «cuasi-presidencialista», estrictamente autoritaria, que va más allá del significado de monarquía limitada. El comentario de Lucas Verdú refleja el hecho singular de que la ley venía a permitir al Rey, por medio del referéndum directo, disolver las Cortes y con ello la propia estructura del sistema que se pretendía crear, aunque fuese con unas Cortes elegidas democráticamente.

### 3. Las estructuras de autoridad: Jefatura del Estado, Cortes y Consejo del Reino

En el calor de la contradicción, entre lo que se destruye y se crea, aparece la transitoriedad. El primer paso que se pretende dar con esa ley es la convocatoria de unas

Cortes constituyentes, para reformar, en un momento posterior, lo que fuese necesario, como hemos expuesto anteriormente. Se rompen los cimientos del sistema político anterior, pero sin organizar otro (Hernández Gil, 1988: 120). Lo único que organiza y modifica la propia Ley es la estructura de las Cortes. Colateralmente, como era lógico, afecta al Consejo del Reino en lo que poseía de representación de aquellas Cortes. También, indirectamente, modifica la Jefatura del Estado. Pero, en definitiva, no se organiza otro sistema político. Hacer referencia a la voluntad popular soberana o al imperio de la ley no resolvía el cúmulo de cuestiones de trascendental importancia que suponen un nuevo sistema político.

Dicho esto, y antes de entrar en las modificaciones introducidas por la Ley en las tres estructuras mencionadas, tenemos que precisar un extremo fundamental. La Ley para la Reforma Política se aprueba en el estado de transición por las propias Cortes franquistas y es ratificada por el pueblo en referéndum. Pero el aspecto de la transitoriedad referido no sólo incluye las disposiciones transitorias de la Ley. Toda la Ley es pura transitoriedad. Expliquémonos. No contiene, explícitamente, cuándo entra en vigor. Se supone que cuando se publique en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el 5 de enero de 1977. Pero sus artículos no tienen aplicación inmediata. Veamos.

El artículo 1º.1, párrafo primero, si está en contradicción con el ordenamiento vigente, no se aplica en tanto las Cortes no sean elegidas por el pueblo en unas elecciones libres. El párrafo segundo choca con los inconvenientes de su aplicación inmediata y el desarrollo de su reconocimiento, que ya hemos visto.

El artículo 1º.2, si es una mixtura del artículo 1º de la Ley de Cortes y el artículo 6º de la Ley Orgánica del Estado, no cambia nada. Por el contrario, sí cambia, si lo hace en consonancia con el artículo 1º.1, párrafo primero, es decir, a partir de las elecciones a Cortes.

Los artículos 2º, 3º, 4º y 5º y las Disposiciones transitorias segunda y tercera, en su totalidad, no se aplican sino a partir de la celebración de las elecciones. A partir de ese momento los artículos mencionados ya no serían transitorios. Su contenido pasaría a convertirse en permanente. No así, en lo que se refiere a las Disposiciones transitorias, que dependerán de lo que las propias Cortes decidan.

Sólo la Disposición transitoria primera es de inmediata aplicación, si el Gobierno cumple el compromiso de convocar las elecciones antes del 30 de junio de 1977, pues dicha disposición faculta al Gobierno para regular las primeras elecciones a Cortes, con estrictos límites en cuanto al tipo de sistema electoral que puede escoger. Por lo demás, no es posible cambiar la composición de las Cámaras en la norma de desarrollo. Y esta regulación es transitoria, mientras las nuevas Cortes no la admitan como permanente.

Por tanto, la finalidad de dicha Ley es convocar las Cortes Constituyentes, a partir de las cuales se producen los cambios contenidos en su articulado. Mientras tanto, no se efectúa



cambio alguno en las estructuras mencionadas, ni en las normas de reforma, ni en la legislación ordinaria, ni en la relación entre las estructuras. La Ley tendrá plena efectividad en el estado de instauración, que veremos en el capítulo siguiente.

Con las necesarias precisiones que ya hemos hecho más arriba sobre la comunidad política, nos resta señalar los cambios futuros contenidos en dicha Ley. Algo que pertenece a otro estado del sistema, pero que se ha consumado en el presente y que, a los efectos de la exposición, consideramos necesario hacerlo ahora, en lo que nos resta de esta parte y la siguiente del presente capítulo. Siempre, con la mirada puesta en el aspecto «transitorio» que acabamos de mencionar.

Si el fundamento de la democracia se buscaba en los principios demoliberales, estos debían servir de fundamento a la Monarquía, que habría de hacerse parlamentaria. Retengamos las palabras de Hernández Gil: «Sin el Rey podía haber -dicho como mero juicio de hecho- un dictador; pero con el Rey, o lo era él o lo era otro con su tolerancia, y ambas fórmulas resultaban incompatibles con la institución monárquica a la altura de nuestro tiempo. Si quería encontrarse en ella el valor del continuismo institucional se imponía una desconexión con el pasado inmediato. Tampoco el problema quedaba resuelto con buscar el entronque en un período remoto. Para la Monarquía sólo había un aliado: la democracia. Si el ser Rey de todos los españoles había de sobrepasar el verbalismo retórico o la expresión de unos buenos deseos, era necesario dotarlo de una base cierta: la soberanía del pueblo. Estas fueron las principales causas desencadenantes de la ley» (1988:115).

Las razones de Hernández Gil se expresan en la misma línea de Adolfo Suárez, con la particularidad de substanciar los argumentos y disyuntivas desplegados por el monarca. En definitiva el Rey, según el argumento esgrimido, se veía obligado a ser, directa o indirectamente, un dictador o bien no serlo. El problema sobrevenía por la forma, por el cómo no serlo. La salida -como se contempla en las palabras de Hernández Gil- era el golpe de mano.

La estructura de la Jefatura del Estado había dejado de ser una «dictadura constituyente» a la muerte de Franco. Tenía competencias tasadas por las Leyes Fundamentales, al igual que los demás «órganos del Estado». Era una Monarquía constitucional o limitada, según se entiendan las competencias tasadas y el fondo de poder del que parten. En cualquier caso, la Ley para la Reforma Política le resta su capacidad para colegislar con las Cortes por la interrelación del artículo 1º.1 y 1º.2.<sup>392</sup> A la vez, le atribuye

---

392 Desde el razonamiento que ha desarrollado Hernández Gil para refutar las tesis de González Navarro y de los procuradores Meilán y Primo de Rivera, concluye: «En efecto, si la democracia, descansa en la supremacía de la ley y ésta es expresión de la voluntad soberana del pueblo, no parece posible incorporar a la Ley, como elemento constitutivo de la misma, la codecisión del Monarca» (1988: 130). Con ello, decaen sus competencias en cuanto al reenvío (art. 17 de LC y 10.d, LOE), que

«facultades plebiscitarias» (Lucas Verdú, 1976: 57-58) que le permitirán recurrir al pueblo para neutralizar la legislación de las Cortes (art. 5º, LRP)<sup>393</sup>.

Se modifica la competencia del Jefe del Estado para nombrar al Presidente de la Cortes (art. 2º.6) y se deroga, por tanto, el artículo 7º de la Ley de Cortes. Se le atribuye una nueva competencia, que es nombrar senadores reales en número no superior a un quinto de los senadores elegidos (art. 2º.3). La consecuencia de todo ello es que disminuyen las competencias que la Jefatura del Estado tenía atribuidas en la Ley Orgánica del Estado.

La Ley para la Reforma Política también afecta a la estructura básica de las Cortes y a la estructura del Consejo del Reino, y en directa conexión afecta, asimismo, a un puesto de autoridad importante como es el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino que, a partir de la nueva Ley, dejaría de ser nombrado en terna por el Consejo del Reino, pues lo puede nombrar el Rey directamente. Se modifican de esa forma las atribuciones de dicho Presidente, que poseen una importancia fundamental sobre todo según la forma en que se interpreten. Obsérvese que el Presidente de las Cortes y del Consejo, Hernández Gil, tendrá que rellenar las lagunas del ordenamiento jurídico vigente. Y tal función se realizará, además, en un momento decisivo. El artículo dos de la ley establecía: «El presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey». Por su parte, la disposición transitoria segunda se ocupaba de indicar la existencia de otros dos presidentes: «Una vez constituidas las nuevas Cortes: 1. Una Comisión compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado, (...), asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona». Mas allá de estos aspectos la Ley no contiene nada. El propio Hernández Gil se encargó, como veremos en el siguiente capítulo, de regular esa nueva situación, una vez que tras las elecciones se planteó el problema de la constitución de las Cámaras. Por entonces, sólo se apreciaba que el Presidente de la Cortes perdería parte de sus facultades, al ser los presidentes de ambas Cámaras los que asumirían las funciones del artículo 18 del reglamento de las Cortes, aunque conservaría la representación de las mismas (artículo 17, Reglamento Cortes) y su capacidad de refrendar las Leyes (art. 8.II, LOE) (González Navarro, 1977: 240-241). Además, la disposición transitoria tercera de la LRP estipulaba la autonormatividad de las Cámaras, lo cual podría representar también una

---

deroga la Ley para la reforma. (Hernández Gil, 1988: 136). En los mismos supuestos estaríamos para los casos de la prórroga de la legislatura (arts. 7. b y 10.c, LOE) y la defensa del Estado (art. 10.d). Además, cambiaría el sentido del refrendo (art. 8. II) y de la personificación de la soberanía (art. 6º), que ahora sería puramente simbólica (González Navarro, 1977: 333 y ss).

393 Sobre este particular Lucas Verdú afirma lo siguiente: «He aquí una manera de relevar a las Cortes y de implantar un mecanismo que recuerda los plebiscitos napoleónicos y gaullistas. Es curioso que nuestro ordenamiento fundamental contemple, por primera vez, la disolución de las Cortes de modo autocrático e indirecto y no como facultad del Ejecutivo, respuesta a la negación de confianza del Parlamento típica de un equilibrio y separación de poderes característica del sistema parlamentario desconocido por nuestro ordenamiento (cfr. artículo 2 de la Ley Orgánica)» (1976: 78-79).

disminución de sus atribuciones. En este sentido, la Disposición adicional de la Ley de Cortes quedaba derogada y el Gobierno no podría intervenir en la misma. En opinión de Lucas Verdú, «parece que se respeta el principio de autonormatividad parlamentaria, pero luego se vulnera cuando en el apartado 6 del mismo proyecto se estatuye: "El Presidente de las Cortes y del Consejo del reino será nombrado por el Rey"» (1976: 86-7).

El presidente tendrá una nueva función primordial: será el encargado de presidir la Comisión mixta Congreso-Senado para tramitar la legislación ordinaria y extraordinaria (arts. 3º.2 y 4º).

El cambio fundamental de las Cortes respecto a su composición es que pasan a ser electivas por medio del sufragio universal, directo y secreto (art. 2º.2 y Disposición transitoria primera)<sup>394</sup>, salvo los senadores de nombramiento real (art. 2º.3). El número de congresistas será de 350 y el de senadores electivos de 207, más los que considere el rey, hasta un quinto de 207, con lo cual el número máximo sería 248. La representación combina los criterios personales con los territoriales (arts. 2º.2, 2º.3 y Disposición transitoria primera). El mandato tendrá una duración de cuatro años (art. 2º.4)<sup>395</sup>. No se aclara cómo quedarían los criterios de representación personales y territoriales con respecto al mandato imperativo de los partidos. Finalmente, González Navarro lo apuntó: «resulta cuestionable en el terreno de los principios si bajo un sistema de partidos puede mantenerse el carácter de representativo del mandato de diputados y senadores»<sup>396</sup>. Dice así el artículo 2º, III, de la vigente Ley de Cortes:

«Todos los procuradores en Cortes representan al pueblo español, deben servir a la Nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno.»

»Pues bien, sobre este precepto cabría ahora decir lo mismo que, en relación con su paralelo de la Constitución francesa de 1958, dice Loewenstein: "No se puede saber si con ello se repetirá tan sólo una frase trivial, o se tendrá que tomar en serio la prohibición de que el diputado dependa de la disciplina de los partidos y de los grupos de presión"» (1977: 242-243).

Su estructura pasa a ser bicameral (art. 2º.1) y su funcionamiento estará basado en la autonormatividad (art. 2º.5 y Disposición transitoria tercera). Se corrige la composición de la

394 Obsérvese que le faltan los dos atributos fundamentales: libre e igual. Tal vez fuera una precaución, pues, como ha señalado Andrés de Blas Guerrero, «un voto libre remite a la regulación de las campañas electorales, el control del dinero y de los medios de comunicación, cuestiones todas ellas sólo parcialmente abordables desde la lógica de un Estado liberal-democrático inserto dentro de una economía de mercado» (1987: 291). La circunscripción electoral provincial, el mínimo de diputados por provincia y la distribución de senadores en las provincias insulares y Ceuta y Melilla (Disposición transitoria primera) invalidarían esa igualdad (Nohlen, 1981: 70-71).

395 El caso especial pertenece al Presidente de las Cortes. En principio su mandato será de 6 años, según el artículo 7º.II de la Ley de Cortes. Como el Rey nombró a Hernández Gil Presidente de las Cortes y senador Real se podría haber dado un curioso caso de discusión, si la legislatura se hubiera agotado por cauces normales.

396 Dentro de los cuales, no lo olvidemos, están los senadores reales.

Comisión de competencia legislativa y se desdobra en tres: una para la tramitación de los Decretos-leyes, que varía su composición. En la nueva situación estará integrada por los presidentes de las Cámaras, el de las Cortes y cuatro diputados y cuatro senadores (Disposición transitoria segunda, punto 1). Otras dos, una en cada cámara, para realizar la labor de control de la legislación ordinaria (Disposición transitoria segunda, punto 2). Los cambios en la estructura, funcionamiento y organización serán insuficientes y crearán un grave problema, desde la propia constitución, como veremos en el siguiente capítulo. Se crea la Comisión Mixta para la tramitación de los proyectos de reforma constitucional y de legislación ordinaria, que estará integrada por los tres presidentes y cuatro diputados y cuatro senadores (arts. 3º.2 y 4º).

Respecto a las funciones de las Cortes ya hemos mencionado el cambio básico: asumen en plenitud la función legislativa (art. 1º.2), aunque el Ejecutivo tenga la iniciativa en la legislación de urgencia, que seguirá siendo controlada a priori (Disposición transitoria segunda, punto 1). El cambio no sólo se reduce al monopolio de aprobación de las leyes, sino que además va acompañado, en correspondencia con la estructura bicameral, del correspondiente procedimiento y competencias de ambas cámaras. Para la reforma constitucional las dos cámaras poseen la misma competencia, pero el Congreso de los Diputados disfruta de la prelación sobre el Senado en la deliberación del proyecto (art. 3º.2)<sup>397</sup>. En el caso de la legislación ordinaria existe prelación y preeminencia<sup>398</sup> (art. 4º).

El Consejo del Reino se ve afectado porque su composición procedía directamente de las Cortes<sup>399</sup>. Se mantiene el número total de consejeros, que son diecisiete. El Presidente es elegido directamente por el Rey. Los seis consejeros natos se mantienen, pero ya no pertenecerán a las Cortes, salvo que el Jefe del Estado los nombre como senadores reales. Cambia el tipo de consejeros electivos<sup>400</sup>. En la nueva situación, ambas Cámaras elegirán cinco consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas, al renovarse las Cortes, que anteriormente ocupaban los antiguos consejeros electivos, que lo eran en representación de los componentes orgánicos de las Cortes y ahora lo serán de los partidos.

---

397 Hay que señalar que si el trabajo de la Comisión Mixta resulta infructuoso, es decir, «si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara» (art. 3º.2), se convoca una sesión plenaria de las Cortes (598 componentes de las Cortes, como máximo) que deben decidir por mayoría absoluta (=300 componentes de las Cortes).

398 Si el Gobierno lo considera necesario, una vez agotado el mecanismo de la Comisión Mixta, «podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros» (art. 4º).

399 Existía la posibilidad de que los miembros militares natos del Consejo no fuesen procuradores, si el Jefe del Estado no los nombra en el cupo del artículo 2º.j. El resto, aunque fuesen natos por razón del cargo, pertenecían a las Cortes.

400 Véase la Disposición transitoria segunda, punto tres de la LRP.

#### 4. Las normas

La capacidad de autotransformación de un sistema abarca las dos posibilidades que los teóricos constitucionalistas analizan y los políticos profesionales o sus equivalentes históricos, por ejemplo, la burguesía, despliegan en la práctica. Nos referimos a los cambios que se ajustan al procedimiento para cambiar el sistema político (transición continua) y a los cambios que no respetan el procedimiento previsto en el propio sistema político (transición discontinua).

La Ley para la Reforma Política es un claro exponente de los dos tipos, como vamos a demostrar.

Si un sistema político lo es en cuanto adopta decisiones obligatorias para sí y para la propia sociedad, y las mismas son acatadas por los destinatarios, cuando se trata de un sistema político concreto las decisiones se pueden adoptar siguiendo el procedimiento previsto o no, pero lo importante es que sean acatadas por los destinatarios. En cuanto son efectivas, el sistema político concreto puede autotransformarse. Si es democrático tiene la posibilidad de convertirse en autoritario o totalitario<sup>401</sup>. Y a la inversa, como es nuestro caso, de autoritario a democrático.

Ahora podemos concretar nuestra terminología metodológica, para facilitar su comprensión. En términos jurídico-políticos la legalidad, como equivalente de la «realidad constitucional»<sup>402</sup>, contiene una legalidad (sea una Constitución, un ordenamiento jurídico, una constitución formal, una supralegalidad formal) y una legitimidad (el fundamento fáctico del poder, los valores en cuanto principios, una constitución material, una supralegalidad

---

401 El ejemplo prototípico lo representa Alemania con la obtención del poder por Hitler a través de las leyes de 24 de marzo de 1933 y la de 31 de enero de 1934 (Pedro de Vega, 1988: 292-293).

402 Sería la síntesis de la realidad jurídica y la realidad política (Pedro de Vega, 1988: 210-215). Según Hernández Gil teníamos un ordenamiento jurídico, pero no un ordenamiento constitucional «porque carecíamos de ese texto constitucional; formalmente no lo era y materialmente no podía considerarse equivalente» (1988:141). Se pueden señalar múltiples ejemplos de esta postura. Como muestra, uno: «Insistir en el continuismo jurídico, sin autoruptura, supone admitir que las siete Leyes fundamentales configuraron un auténtico Estado de Derecho y un auténtico derecho constitucional lo cual no es cierto y no exige demasiados razonamientos para demostrarlo.

»Si fuera verdad nos encontraríamos con que todo el proceso al realizarse reglamentemente [sic], conforme a la legalidad, llega a otra legalidad distinta. Es decir, todo el transcurso se ha desarrollado rechtsstaattliche, conforme a la regularidad jurídica de un Estado de Derecho, respetando las formalidades, requisitos, iter legislativo, etc. Ahora bien, la legalidad franquista no fue rechtsstaattliche (conforme al Estado de Derecho: separación de poderes, respeto de los derechos humanos, del pluralismo, etc.), sino pura vestimenta normativa de una cruda dominación política: del Caudillo, de la clase vencedora en la guerra civil. Sólo a partir de la aprobación de la Ley para la reforma Política parece incoarse el proceso de cambio ajustado a Derecho (rechtsstaatliche) que culminará con la aprobación de la Constitución.» (Lucas Verdú, 1984:53). Sostener esta posición implica hacer equilibrios paradójicos con el sentido de la realidad, como se puede apreciar en la cita anterior. El equilibrio de Hernández Gil es más inconsistente, pues ¿cómo es posible un procedimiento de reforma si sólo existe ordenamiento jurídico y no constitucional? No pretendemos clarificar lo que los constitucionalistas ya tienen bastante claro. Nos remitimos al libro citado de Pedro de Vega.

material).

En el supuesto normal, la legalidad y la legitimidad pueden estar acopladas o coexistir, si no se pone en cuestión la supremacía constitucional, como dice Pedro de Vega (1988: 211-215). Cualquier desajuste entre ambas supone una modificación de la legalidad por medio del procedimiento de reforma constitucional previsto o una «negación del valor de las prácticas políticas que dan lugar a la creación de la mutación» (Pedro de Vega, 1988: 210). Pero existen otros tres casos, junto con el que acabamos de mencionar, que completan las cuatro posibilidades de autotransformación para un sistema político. Resultan del cruce entre los dos elementos de la «realidad constitucional» y los dos tipos de procedimientos: ajustados a las normas de reforma y los que no se ajustan a ellas. Con objeto de lograr una mayor claridad se pueden representar a través de la construcción de una tabla de doble entrada (TABLA IX).

La descripción de las cuatro posibilidades es la siguiente:

(1) Reforma constitucional: cambia la legalidad por el procedimiento previsto y permanece la legitimidad.

(2) Fraude constitucional: cambia la legitimidad por el procedimiento previsto y permanece la legalidad.

(3) Golpe de estado: cambia la legalidad sin seguir el procedimiento previsto y permanece la legitimidad.

(4) revolución: cambia la legitimidad sin seguir el procedimiento previsto y permanece la legalidad.

TABLA IX  
TIPOS DE AUTOTRANSFORMACIÓN POLÍTICA

REALIDAD CONSTITUCIONAL	TIPOS DE PROCEDIMIENTOS	
	PREVISTO	NO PREVISTO
LEGALIDAD (normas/estructuras)	REFORMA CONSTITUCIONAL(1)	GOLPE DE ESTADO (3)
LEGITIMIDAD (miembros/valores: principios/fines)	FRAUDE CONSTITUCIONAL(2)	REVOLUCIÓN(4)

En los supuestos (1) y (2) estaríamos en la Transición continua y en el (3) y (4), en la Transición discontinua.

#### 4.1. Las normas de reforma constitucional

Decíamos que la autotransformación de un sistema político requiere decidir el tipo de procedimiento y que se acate por los destinatarios. Pues bien, la decisión y el acatamiento tienen su correlato en la elaboración de la Ley para la Reforma Política y el referéndum de ratificación.

Es un lugar común entender que quienes han decidido hacer la Ley han seguido el procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales para hacer otra Ley fundamental, que suprime:

- a) el fundamento del régimen, es decir, la legitimidad del régimen político;
- b) el procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales;
- c) y las normas de relación entre las estructuras de autoridad.

Y que crea un nuevo fundamento, un nuevo procedimiento y unas nuevas normas de relación entre las estructuras de autoridad, aunque de forma indeterminada.

Hemos visto cómo se cambia la legitimidad, en términos del contenido, con la LRP en el apartado anterior, dando por supuesto que se respeta el procedimiento de reforma. En este caso, como la Ley se realiza siguiendo el procedimiento de reforma, estaríamos ante un fraude constitucional. Lo mismo cabría decir para los otros dos cambios, es decir, para las normas del procedimiento de reforma y de relación de las estructuras.

Por ejemplo, Hernández Gil manifiesta que

«el procedimiento de revisión del ordenamiento jurídico, en su nivel más alto, el de las Leyes fundamentales, era el de referéndum. La ley de 22 de octubre de 1945 establecía un referéndum nacional potestativo para el Jefe del Estado cuando la trascendencia de las Leyes o el interés público lo aconsejaban. Los artículos 10 de la ley de Sucesión a la Jefatura del Estado y 7, ap. c) de la Ley Orgánica del Estado configuraron el referéndum preceptivo para la derogación o modificación de las Leyes fundamentales. La Ley para la Reforma Política acogió al referéndum preceptivo como mandato dirigido al Rey. Por tanto, esta ley se atuvo al requisito básico de la derogación o modificación; aplicó lo dispuesto para la reforma» (1988:115-6).

La falta de referencia en Hernández Gil al artículo 23.b de la Ley Orgánica del Estado, que también se cumplió, en el cual se establece que el Consejo Nacional tendrá entre sus atribuciones «conocer e informar, antes de su remisión a las Cortes, cualquier proyecto o

modificación de Ley fundamental», no significa que no la tenga en cuenta, sino que su argumentación está encaminada a resaltar la inevitable conexión de la Monarquía con la democracia, que ya hemos mencionado en el apartado anterior.

Pero la calificación de fraude constitucional puede trastocarse en golpe de estado o revolución<sup>403</sup>, si se entiende que el fundamento no puede cambiarse, sin cambiar previamente la intangibilidad de los principios, es decir, la derogación de la cláusula de permanencia e inalterabilidad (art. 1º, LPMN y art. 3º, LOE).

En cualquier caso, la Ley cambia el procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales. Recordemos que dicho procedimiento no tenía regulada la iniciativa de la reforma constitucional, aunque implícitamente podía corresponder al Jefe del Estado (art. 6º, LOE), al Gobierno (art. 13, LOE), al Consejo Nacional (arts. 21 y 23, LOE) y a las Cortes (art. 10 y 15, LC).

La posición de preeminencia del Gobierno en relación con los demás órganos mencionados haría que la iniciativa se substanciasse normalmente en un proyecto de ley. Una vez elaborado, debería trasladarse el proyecto, o la proposición, al Consejo Nacional para que éste elaborase el informe preceptivo (art. 23. b, LOE). Las Cortes dictaminarían el proyecto y lo aprobarían en el Pleno por mayoría absoluta (art. 9, LC y 15.I, LS). Decidirían, por tanto, sobre la iniciativa, bien en sentido positivo (aprobación) o negativo (denegación). El siguiente paso consta de dos vías. Primero, el Jefe del Estado podría revisar la decisión de las Cortes y devolverles el proyecto elaborado (art. 10.b, LOE), en cuyo caso la Cámara volvería a repetir el proceso. Si el Jefe del Estado no reenvía el proyecto, el camino sería dictaminar por el Consejo Nacional si la ley elaborada es conforme a las Leyes Fundamentales o no, y, por tanto, si procede entablar el recurso de contrafuero, que equivale al control previo de constitucionalidad de las leyes (Gálvez Montes, 1974:1333-1336). Para que esto fuese posible, el Jefe del Estado deberá instar al Consejo Nacional a pronunciarse en el plazo de 15 días sobre la existencia en la Ley de algún motivo de contrafuero (art. 65.I, LOE). Si encontrase algún motivo de contrafuero, el Consejo Nacional deberá entablar recurso ante el Consejo del Reino, según el artículo 61 de la LOE y 6.II de la Ley que lo regula<sup>404</sup> (art. 65.II, LOE). Si no se detecta algún motivo o queda desestimado por el Pleno del Consejo Nacional, la Ley podrá ser sometida a referéndum, según prescribe el artículo 10 de la Ley de Sucesión. Posteriormente, si el resultado es positivo a favor de la Ley, el Jefe del Estado sancionará el proyecto (art. 6º, LOE) y se convertirá en Ley fundamental, una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado.

---

403 Que sea golpe de estado o revolución depende de dónde se sitúe el procedimiento de reforma: si se lo sitúa en la legalidad, será golpe de estado, y si se lo sitúa en la legitimidad, revolución (Pedro de Vega, 1988: 274-283).

404 (BOE, de 6 de abril de 1968), (Sevilla Andrés, 1969: 561-571).



Entendemos que el análisis del procedimiento y de los cambios introducidos por la Ley para la Reforma Política ha sido realizado por los constitucionalistas, que admiten, como mucho, el fraude de ley. Quizá el análisis más completo se encuentra en la tesis doctoral de Georges Kaminis (1989).

Pasamos a exponer el argumento básico sobre este particular:

««La supresión implícita de la constitución franquista fue posible gracias a la colaboración de las más importantes autoridades estatales y realizada según las formas y los procedimientos de revisión. La derogación [tácita, puesto que la Ley no tiene cláusula derogatoria] de los Principios Fundamentales del Movimiento, que constituían la superlegalidad constitucional, transformaba, en efecto, esos órganos en verdaderas autoridades de hecho. La ilegalidad cometida era la más grave posible, porque tenía por objeto los principios que constituían el vértice de la jerarquía jurídica franquista. Por otra parte, la colaboración del Consejo Nacional del Movimiento demostraba que el órgano encargado de velar por la protección de los Principios Fundamentales del Movimiento no estaba dispuesto a ejercer este cometido esencial. La colaboración del Consejo fue activa desde el principio, porque da su parecer favorable al anteproyecto de revisión que contenía ya todas las disposiciones contrarias a los Principios fundamentales. La colaboración del Consejo fue, igualmente, pasiva pues se inhibió de promover el recurso de contrafuero contra el proyecto elaborado por las Cortes. Desde ese momento, en que la ilegalidad cometida [actúa en contra de él] era esencial para el funcionamiento de la "democracia orgánica" y en que los órganos encargados de garantizar la observación del orden constitucional quedaban inactivos, o mejor dicho, participaban activamente en su abolición, lo único que faltaba por constatar era que las autoridades constitucionales se transformasen en autoridades de hecho y que de la constitución franquista no permaneciesen en vigor nada más que las disposiciones materialmente compatibles con la nueva idea del derecho y con un valor legislativo formal». (Kaminis, 1989: 417-418).

Kaminis admite que se han respetado los procedimientos de revisión, y que ha habido una colaboración activa y pasiva del Consejo Nacional en los mismos. En la formulación de este análisis encontramos un error teórico.

Afirma que la colaboración fue activa porque dio su opinión favorable al anteproyecto de revisión, que contenía ya en sus disposiciones principios contrarios a los franquistas. El informe del Consejo Nacional era, en primer lugar, preceptivo pero no vinculante. Segundo, se realizaba sobre el proyecto del Gobierno, que podría ser modificado en las Cortes. Tercero, incluye las propuestas posibles de corrección de dicho proyecto. Cuarto, y fundamental, parte de la premisa de que el proyecto perfecciona el desarrollo constitucional vigente. A este

respecto nos podemos remitir a dicho informe, pues aunque una cita aislada podría ser un botón de muestra, convendría citarlo y comentarlo en su totalidad para observar que la premisa se mantiene. La emisión del informe no es «favorable» al anteproyecto, como entiende Kaminis.

En segundo lugar, expresa que el Consejo participó pasivamente porque se abstuvo de plantear el recurso de contrafuero al proyecto de ley elaborado por las Cortes. No sabemos cómo puede olvidar el artículo 65 de la LOE, que cita al describir el procedimiento (1989: 389), y sostener que el Consejo se abstuvo de participar, cuando no lo puede hacer por propia iniciativa, dado que estamos ante un control previo de constitucionalidad y sólo lo puede activar el Jefe del Estado. No es el caso del normal recurso de inconstitucionalidad del artículo 61 de la LOE. También lo olvida, por tanto, al mantener que se siguieron los procedimientos de revisión.

Por tanto, con esos «olvidos» estaríamos ante un fraude de Ley, donde se vulneraría el principio orgánico del régimen. Sin los «olvidos» estamos ante una revolución por lo que respecta a los principios y el procedimiento de reforma, y ante un golpe de Estado en lo referente al cambio de la legalidad de las normas de relación entre las estructuras de autoridad. La consecuencia es que las autoridades siguen siendo autoridades, pero, como manifiesta Kaminis, de hecho, es decir, soberanas. El pueblo, lo único que hace es acatar la decisión. El sistema autoritario no se ha roto. De la monarquía limitada se transita a la monarquía plebiscitaria, con un procedimiento de reforma flexible y con capacidad del monarca para controlarlo, según el artículo 5º de la LRP.

La sustancia del nuevo procedimiento de reforma se localiza en el contenido de los artículos 3º y 5º de la LRP. La iniciativa corresponderá al Congreso y al Gobierno (art. 3º.1), aunque no se indica cuántos congresistas se necesitan para proponer la reforma. La decisión sobre la iniciativa no está clara, puesto que el procedimiento del artículo 3º no contiene estipulación alguna sobre el caso de que el Senado rechace la propuesta de reforma. La reforma podrá ser parcial o total, sin distinguirse un tipo de otro. Cuando se acepten los términos del texto remitido por el Congreso, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta, el proyecto se someterá por el Rey a referéndum de la Nación. Posteriormente, el monarca la sancionará si el referéndum es positivo, y se publicará en el Boletín Oficial del Estado. Si el Senado modifica los términos del texto del Congreso, se constituirá una Comisión Mixta. Si ésta llega a un acuerdo y es votado por mayoría absoluta en ambas cámaras, se procederá a convocar el referéndum. Si no se llega a tal acuerdo o sus términos no son aprobados con el cómputo anterior, se convocará a las Cortes, que deberán aprobarlo por mayoría absoluta de sus miembros. A continuación, se convocará el referéndum, será sancionada si el resultado de éste es positivo y será publicada.

#### 4.2. Las normas de relación entre las estructuras de autoridad

Como hemos expuesto, la Ley para la Reforma Política suprime las normas de relación entre las estructuras y crea otras de forma indeterminada. Obviamente las relaciones entre estructuras estaban vinculadas al principio de unidad de poder y coordinación de funciones que establecía el artículo segundo de la Ley Orgánica del Estado. Por lo tanto, la Ley afecta a dicho principio y tiende a desfigurarlo. De forma directa o indirecta se encuentran diversos aspectos en la Ley que inciden en el principio.

En primer lugar, en función del artículo 1º.1 (principio demoliberal del Estado de derecho), habría que deducir que el principio de unidad de poder queda derogado.

La consecuencia inmediata sería que el Rey dejaría de personificar la soberanía y perdería su poder legislativo compartido con las Cortes a través de la sanción. El artículo 17 de la Ley de Cortes, que concede al Rey, «mediante mensaje motivado y previo dictamen favorable del Consejo del Reino», la facultad de «devolver una ley a las Cortes para nueva deliberación», resulta invalidado. Esta potestad del monarca de devolver una ley a las Cortes quedaba fuera de lugar dado el reconocimiento de soberanía a las Cortes tras la aplicación de la Ley para la Reforma. ¿A partir de ese momento las Cortes hacían las leyes con el Rey o por sí mismas? ¿Se ha roto definitivamente el principio monárquico? ¿Qué ocurre con la sanción real? Estas y otras preguntas pueden plantearse porque vienen motivadas por el hecho de la ausencia de toda cláusula derogatoria en la Ley para la Reforma. Sin embargo, en función del artículo 5º, podría intervenir directamente en el proceso legislativo ordinario o extraordinario mediante la convocatoria de un referéndum, cuyo resultado se impondría automáticamente a las Cortes y permitiría disolverlas y convocar elecciones.

En segundo lugar, al variar la composición de las Cortes se crea una nueva articulación del ejecutivo con el legislativo. ¿Se mantiene la unidad de poder? Lo que resulta evidente es que el mecanismo se ve afectado. Al reformarse las Cortes, ¿qué ocurre en la relación del ejecutivo con el legislativo? ¿Qué ocurre cuando se introduce el artículo primero de la Ley para la Reforma Política? Las dudas teórico-doctrinales estaban a la intemperie, pero en el terreno efectivo el problema era algo de mucha mayor entidad.

En el escalón de la práctica, los escollos eran afilados. Por ejemplo, se decía en el artículo 2º.I.a) de la Ley de Cortes que éstas se componen de «los miembros del Gobierno». La pregunta es inmediata. ¿Quedaban fuera de las Cortes? ¿Tenía consistencia la división de poderes o se persistía en la vieja «unidad de poder»? Si los miembros del Gobierno no pudiesen estar en las Cortes se habría roto con la situación anterior. Por el contrario, cabía interrogarse sobre la posibilidad de que los miembros del Gobierno, en efecto, pudiesen estar

presentes en las Cortes. En caso afirmativo se mantenía la vieja situación. Al no estar definidas las inelegibilidades e incompatibilidades se mantenían las dudas.

Los miembros del Gobierno no podrán pertenecer a las Cortes si hay separación de poderes. Sin embargo, tal precepto podrá ser modificado según la regulación del proceso electoral que establezca el Gobierno, en virtud de la Disposición transitoria primera. Difícilmente se podrían seguir aplicando las incompatibilidades e inelegibilidades de la legislación franquista.

El Gobierno no podrá controlar el proceso legislativo, entre otras cosas porque las Cortes tendrán capacidad por sí mismas, sin dirección del Gobierno, para dotarse de sus propios reglamentos y presidentes. También, porque el Gobierno no podrá controlar las Comisiones y el funcionamiento diario de las Cámaras, según el artículo 4º de la Ley. Este artículo admite la iniciativa legislativa del Gobierno y el 2º.6 el nombramiento del Presidente de las Cortes por el Rey, con lo cual queda matizada la separación, que como Lucas Verdú observa es «una implícita negación del postulado de separación de poderes» (1976: 87).

Respecto de las Comisiones, la Ley incide en una Comisión fundamental, como la del artículo 12 de la Ley de Cortes. Dicho artículo afirmaba lo siguiente: "son de la competencia de las Comisiones de las Cortes todas las disposiciones que no estén comprendidas en el artículo 10 y que deban revestir la forma de ley, bien porque así se establezca en alguna posterior a la presente o bien porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión compuesta por el Presidente de las Cortes, un Ministro designado por el Gobierno, un Consejero perteneciente a la Comisión Permanente del Consejo Nacional, un Procurador en Cortes con título de Letrado, el Presidente del Consejo de Estado, el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión emitirá un dictamen a requerimiento del Gobierno o de la Comisión Permanente de las Cortes». Dicha Comisión es fundamental, básicamente, para tramitar los proyectos de Ley y controlar la constitucionalidad de los Decretos-Leyes.

El resultado no es otro que la modificación de la Comisión a través de la Disposición transitoria segunda de la Ley para la Reforma Política: «1. Una Comisión compuesta por los Presidente de las Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado, por cuatro Diputados elegidos por el Congreso y por cuatro Senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona.

»2. Cada Cámara constituirá una Comisión que asuma las demás funciones encomendadas a la Comisión prevista en el artículo 12 de la Ley de Cortes».

Naturalmente, la Comisión originaria se desdobra en tres, pero lo importante de la nueva realidad es que se sitúa al margen del Gobierno. Ya no se halla en ella ningún miembro del Gobierno. El único que queda en conexión es el Presidente de las Cortes aunque sea con un

carácter técnico muy difuso.

Para observar el cambio que se estaba realizando en la relación Gobierno-Cortes hay que retrotraerse a la última etapa, cuando estaba en marcha el proceso constituyente real y se formaba un nuevo Gobierno. Ese proceso da la suficiente luz sobre el cambio en esas relaciones.

El Gobierno sigue naciendo a partir de la terna del Consejo del Reino porque este mecanismo no se había reformado. El Presidente del Consejo del Reino no era otro que el Presidente de las Cortes. A su vez, el Consejo del Reino que existe es el viejo, pues las Cortes todavía no se han constituido y no han elegido a sus nuevos miembros: cuatro representantes de cada Cámara -Congreso y Senado-. Por otra parte, la responsabilidad política del Gobierno no se asumía ante las Cortes, sino en el nombramiento que realiza el Rey. Pero en la nueva situación las cosas no son como antes porque el Presidente del Gobierno había pasado por las urnas y había obtenido el acta de diputado. La situación es anómala. ¿Ante quién es responsable el Presidente del Gobierno, que a su vez es cabeza del partido mayoritario y fue nombrado por el viejo mecanismo del Consejo del Reino? ¿Tendría que cumplir su mandato? ¿Podía el Rey sustituir a Adolfo Suárez? La situación provocada era harto confusa.

Se había creado un marasmo de enredadas relaciones. Del Presidente del Gobierno con el Rey y del Gobierno con las Cortes. Las nuevas relaciones establecidas en la práctica política no cubrían los vacíos existentes, pero sí destruían las relaciones hasta entonces existentes sin ser previamente derogadas, como resultado de la reforma sobre la Ley de Cortes y el mecanismo electoral. La consecuencia no es una modificación, sino la destrucción directa de las relaciones hasta entonces existentes entre el Rey, el Presidente del Gobierno y las Cortes. A partir de ese momento la regulación de tales relaciones no existe porque no se han creado nuevos nexos entre las diversas instituciones y en cambio sí se habían destruido las anteriores.

En este proceso iniciado con la peculiar Ley para la Reforma Política, el Decreto-Ley 20/1977, sobre normas electorales, y las decisiones de los ministros y, sobre todo, del Presidente del Gobierno de presentarse a las elecciones, seguía sin despejarse las dudas sobre cuáles eran las relaciones del Gobierno con las Cámaras, del Gobierno con el Consejo del Reino, del papel de los informes del Consejo del Reino y cuál sería la posición del Rey ante las funciones que le atribuía la Ley Orgánica en su artículo 6. Para colmo, en la nueva situación la potestad de convocar a las Cortes correspondía a su Presidente y no al Rey.

Toda esta primera fase de la reforma apunta una problemática de una dimensión muy profunda. No se trata ya de la cuestión de si las futuras Cortes podrán o no reestructurar todo, cosa que ya se lo permitía la propia ley (art. 3º.2), a través del cambio del procedimiento de reforma constitucional. No era ese el problema, sino las consecuencias que tales

modificaciones llevaban aparejadas. Esta realidad es el vivo reflejo de un proceso constituyente que se pretende realizar con las viejas normas hasta las Cortes constituyentes pero, a partir de ese instante, ya no existían normas posibles en las que basarse<sup>405</sup>. Como veremos, se utiliza el mecanismo del Decreto-Ley de forma sistemática, para regular, entre otros aspectos, las relaciones del Gobierno con las Cortes. Se modifican así aspectos fundamentales como consecuencia de la propia Ley para la Reforma, pero se introduce un complemento de incertidumbres al no especificar la materia que quedaba derogada. Por ejemplo, según González Navarro la Ley de Cortes podría quedar vigente en sus artículos 1º, 3º, 5º, 13, 16 y 17. En cambio, quedarían derogados los artículos 2.I (entero), 4º (se suprimiría «o cargo»), 6º (quedaría la duración del mandato), 7º (subsistiría terna). Los comprendidos del 8 al 12 quedaban en una situación incierta (González Navarro, 1977: 27-28).

En los artículos señalados del 8 al 12 se contienen materias básicas que regulan el funcionamiento de las Comisiones, el Pleno, las competencias, etc. Aquí también surge la pregunta de cómo se mantienen estas cuestiones que no son precisamente de segundo orden. Hasta aquí se puede afirmar que, en efecto, se ha realizado un cambio cuya dimensión exacta es ambigua y desconocida. Será en una segunda fase, constituyente o fase de instauración, donde se podrá apreciar en realidad el nuevo esquema operativo. Será entonces cuando se pueda afirmar qué es lo que estaba efectivamente cambiándose. Máxime cuando el nuevo texto de la Constitución que se elaboraba aportaría claros elementos de juicio sobre el cambio efectuado.

La Constitución aclararía el extremo de las derogaciones, aunque fuese *a posteriori*, porque venía a afirmar en su disposición derogatoria que aquello que no hubiese sido derogado por la Ley para la Reforma Política quedaba derogado. Por fin, aparecería resuelto, aunque fuese a constitución pasada, la problemática derogatoria.

## 5. Las reformas insignificantes

Al margen de la Ley para la Reforma Política también se modifican otras estructuras de autoridad del Régimen político. La fundamental es el Gobierno en su sentido amplio. Hasta ahora, en esta cuestión sólo lo habíamos mencionado cuando se relacionaba con otras estructuras y con los objetivos perseguidos. Ha llegado el momento de tratar lo que ocurre con su propia estructura. Para ello, hay que retroceder en el tiempo, hasta el inicio mismo del reinado de Don Juan Carlos. Nos referimos a un extremo planteado en diciembre de 1975,

---

405 Decía Hernández Gil que «posiblemente formó parte de la estrategia reformista no proclamar abierto en el ordenamiento jurídico un gran vacío, que efectivamente existió, pero que quedaba en la penumbra» (1988:120).

cuando se nombra el primer Gobierno de la Monarquía, encabezado por Arias Navarro. El fenómeno, entonces insignificante, consistió en la desaparición del Ministerio de Planificación del Desarrollo. El último ministro fue Joaquín Gutiérrez Cano, que fue cesado el día 11 de diciembre de 1975<sup>406</sup>. Recordemos que el origen de tal Ministerio se encuentra en la Comisaría del Plan, encuadrada en la Presidencia del Gobierno, desde el 1 de febrero de 1962<sup>407</sup>. Era el instrumento técnico de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para la elaboración de los planes de desarrollo y el control de su ejecución. El 7 de julio de 1965 el titular de la Comisaría, Laureano López Rodó, es elevado a la condición de Ministro sin Cartera (López Rodó, 1978: 235-6). Con los cambios de junio de 1973 (López Rodó, 1978: 443-450), consecuencia de la Ley de prerrogativas de 11 de junio de 1973, se crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo<sup>408</sup>, del cual sería su primer ministro Cruz Martínez Esteruelas, según la composición del nuevo Gobierno que «se publicó el 12 de junio en el Boletín Oficial» (López Rodó, 1978: 449). Corresponderá al nuevo Ministerio, «dentro de las directrices determinadas por el Gobierno de la Nación, preparar e impulsar los planes de desarrollo económico y social, así como vigilar su ejecución»<sup>409</sup>.

Cuando se publica la composición del primer Gobierno de la Monarquía en el Decreto 3237/1975, de 11 de diciembre<sup>410</sup>, el Ministro de Planificación no aparece por ningún lado. Toda una filosofía económica desaparecía sin dejar rastro. La supresión se efectuó, curiosamente, después de nombrado el Gobierno, un mes después<sup>411</sup>. La desaparición de un ministerio en la estructura del Gobierno podía ser interpretada como un cambio de escaso relieve. Ahora bien, no dejaba de ser un factor de cierto peso porque se trataba de un Ministerio del área económica, que tuvo a su cargo el diseño de los planes de desarrollo y participó, además, en la Comisión de Asuntos Económicos. Si aquellas funciones que acumulaba fueron trasladadas a otras estructuras ministeriales -en una parte, al Ministerio de la Presidencia y, en otra, a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (art. 2º.2)- se podría afirmar que no existe ningún cambio en la estructura del Gobierno.

Pero al margen de la importancia que se otorgue a estos cambios, lo curioso y, a la vez, su mayor interés radica en el hecho de realizarlo con posterioridad al nombramiento de los ministros, exactamente al contrario de lo que imponía la Ley de Régimen Jurídico de la

406 Decreto 3235/1975, de 11 de diciembre, por el que se dispone el cese de los ministros del Gobierno (BOE, número 298, de 12 de diciembre).

407 El primer Comisario fue Laureano López Rodó (1978: 199-200).

408 (Zafra Valverde, 1973:313); (Tomás Villarroya, 1974:1054).

409 Citado por Zafra Valverde del «artículo 1º del decreto de 28-VI-73, por el que se regula la estructura fundamental del ministerio» (1973: 313).

410 (BOE, número 298, de 12 de diciembre).

411 Por Real Decreto-Ley 1/1976, de 8 de enero, por el que se reorganiza la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y se suprime el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Su artículo 2º.1 decía: «Queda suprimido el Ministerio de Planificación del Desarrollo» (BOE, número 8, de 9 de enero de 1976).

Administración del Estado. Es como si el Presidente del Gobierno y el Rey se hubiesen olvidado del nombramiento del ministro de planificación. Pasado un mes, caen en la cuenta: no tenemos ministro. Deben hacer algo con el Ministerio y deciden suprimirlo. Piensan en la forma de proceder para remendar semejante entuerto. Buscan en la LRJAE y encuentran que se necesita una Ley. Estiman que «la índole de la actividad administrativa y de gobierno»<sup>412</sup>, que no admite soluciones de continuidad, justifica por sí sola la urgencia de la vigente disposición»<sup>413</sup> y el Real Decreto-Ley 1/1976 es «una norma de suficiente rango»<sup>414</sup> para suprimir el Ministerio.

Estos cambios parece que no modifican nada y no afectan a los cambios políticos directamente dirigidos hacia los objetivos establecidos. Sería el paso del tiempo el encargado de demostrar la importancia de esos cambios menores. No se puede olvidar que ese tipo de mutaciones se pone en marcha a principios de 1976, con el primer Gobierno de la Monarquía.

Posteriormente, con el Gobierno de Adolfo Suárez, en la etapa de transición, se prosigue la tarea de introducir modificaciones en el Gobierno, con fino y sutil cálculo. Todos estos movimientos conducían a la reestructuración de las dos organizaciones situadas bajo el mando de los Ministros sin cartera (Ministro Secretario General del Movimiento y Ministro de Relaciones Sindicales). La falta de «Cartera» no podía ofrecer lugar a dudas o engaños porque, en realidad, tenían a su cargo unos «Departamentos» muy especiales. Son realmente organizaciones al margen de la estructura del Gobierno pero con un puente en el Consejo de Ministro. Esas organizaciones englobaban a una serie de españoles, ya fuese por su adscripción al ámbito trabajo (economía), o a otras relaciones sociales.

No eran organizaciones incluidas en el Estado porque son autónomas en su funcionamiento, pero sí se las podía considerar a los efectos políticos como parte integrante de esa estructura del Gobierno. Además, poseen muchas competencias<sup>415</sup>, que en un Estado

412 La «índole» consiste en «la necesaria y constante adecuación de la organización administrativa a las nuevas tareas del Gobierno y la Administración al objeto de lograr soluciones de eficiencia». Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 1/1976 (BOE, número 8, de 9 de enero de 1976).

413 Exposición de motivos del citado Real Decreto-Ley 1/1976 (BOE, número 8, de 9 de enero de 1976).

414 Exposición de motivos del citado Real Decreto-Ley 1/1976 (BOE, número 8, de 9 de enero de 1976).

415 Las funciones del Movimiento a las que nos referimos estaban bajo el manto de la Secretaría General, dispuesto «en tres escalones: nacional, provincial y local. El escalón nacional o central está compuesto, sin perjuicio de que puedan crearse otros, por estos órganos: la Vicesecretaría General; la Secretaría Técnica; las delegaciones nacionales; la Gerencia de Servicios; el Instituto de Estudios Políticos (EOM, art. 44) (...) Las delegaciones y los servicios nacionales, como marcos administrativos parciales especializados por materias, son creados por el Consejo Nacional (EOM, art. 46) (...).

»En la actualidad existen las ocho delegaciones nacionales siguientes, que han sido establecidas por el decreto de 5-I-70 (arts. 4 y ss.): de Provincias, de la Sección Femenina, de la Familia, de la Juventud, de Educación Física y Deportes, de Acción Política y Participación, de Prensa y Radio del Movimiento, y de Cultura.» (Zafra Valverde, 1973: 316-317).

Por lo que respecta a los «sindicatos verticales», puede consultarse la sistematización hecha por



como los de nuestro entorno europeo pertenecen normalmente a algún ministerio (Industria, Comercio, Trabajo...). Las múltiples competencias que poseían esas dos organizaciones también pertenecen, sobre todo, a lo que en la actualidad se denomina como Servicios Sociales, sobre todo los «servicios sociales personales o específicos» (Demetrio Casado, 1988: 125-133). Aún así, también desempeñaban las labores propias de las asociaciones políticas o sindicales.

Recordemos que los individuos que pertenecen a esas organizaciones forman parte de la Comunidad Política y de su «unificación»: todos los españoles pertenecían al Movimiento desde la LOE (art. 4º) en función del respeto o no a los principios. Si los españoles no actuaban desde este fundamento caían en el campo de la ilicitud. Lo mismo se podía decir de los trabajadores, aunque, en este caso, la pertenencia a la Organización Sindical no era discutible, pues obligatoriamente eran encuadrados en ella, según se establecía en la declaración XIII del Fuero del Trabajo. Por estar trabajando estaban obligados a mantenerse encuadrados en aquella Organización<sup>416</sup>, causa por la cual se les acusaba de falta de libertad sindical, de ausencia de autonomía de las partes. En síntesis, mientras que la Organización Sindical trasluce un claro carácter total, el Movimiento no, porque la Ley Orgánica del Estado presupone que todos los españoles pueden participar en sus principios sin estar obligados.

Desde una concepción autoritaria el Estado abarca pero no controla, mientras que desde una estrictamente totalitaria controla por completo a la sociedad a través de diversas organizaciones de masas, de múltiples grupos, y también controla la vida del trabajo englobada en la vida social. Es obvio que en una situación autoritaria el control es mucho menor. A partir de la Ley Orgánica, se reduce el control en la esfera política al no existir un encuadramiento obligatorio, sino voluntario, en esas asociaciones del Movimiento Nacional; a diferencia de la Organización Sindical, donde el encuadramiento es obligatorio por el simple hecho de participar en el trabajo.

Lo curioso no es observar que el Estado absorba esas dos organizaciones conectadas con la sociedad, sino que se les permite funcionar autónomamente.

---

Manuel Alonso García: «La vida sindical» (1974, 665-671).

416 «La ley [Sindical] sienta el principio general de que empresarios, técnicos y trabajadores han de integrarse con plenitud de derechos y deberes en el Sindicato de rama o Entidad Sindical de idéntica naturaleza que corresponda, según su actividad y lugar en que se ejerza. La condición de empresario, técnico o trabajador lleva consigo, y de manera automática, la obligación de sindicarse. Esta obligación se extiende asimismo a los trabajadores autónomos, socios de cooperativas y de los grupos sindicales de colonización, así como a quienes se encuentren en situación legal de desempleo por el hecho de su inscripción en el correspondiente registro sindical de colocación.

»La obligación de sindicarse se extiende no solamente a las empresas privadas, sino también a las públicas o mixtas, así como al Estado, corporaciones legales, empresas nacionales y organismos autónomos, en relación con el personal a su servicio que no tenga la condición de funcionario público, y todo ello sin perjuicio de las disposiciones especiales que rijan por razón de la defensa nacional. La integración se aplica también a los empleados técnicos, administrativos y auxiliares de la Organización Sindical y de las Entidades Sindicales» (Alonso García, 1974: 669-670).

La integración en el Estado se realiza a través de su máximo representante, que forma parte del Consejo de Ministros. Ambas organizaciones -no se debe olvidar- tienen también sendos representantes en las Cortes<sup>417</sup> y en el Consejo del Reino<sup>418</sup>. Estos dos ministros forman parte del Gobierno y actúan como si dispusiesen de un Ministerio al margen del Estado, lo cual se manifiesta en las funciones socioeconómicas realizadas desde la organización autónoma Sindical o el Movimiento. Las funciones de estas organizaciones las prestaría el estado desde un Ministerio pero sin tener el monopolio y la exclusiva de esas prestaciones.

No existe encuadramiento dentro del Movimiento a partir de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de Asociación Política, como ocurría con el Estatuto de Asociaciones Políticas, regulado por el Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre, bajo el Gobierno de Arias Navarro y la tutela de Franco. Los ciudadanos se pueden agrupar, en uso de su pluralismo, como prefieran. En un proceso lento, pero seguro, la Comunidad política recibe nuevos miembros, excluyendo a quienes formen asociaciones o grupos que utilicen la violencia o hayan cometido o cometan delitos de sangre. Lo único que se exige es presentar la documentación oportuna en la «ventanilla».

En el estado de transición se da la circunstancia, apoyada en la directriz de Martín Villa a los Gobernadores civiles, de que existe un límite claro respecto a lo que las autoridades entienden sobre quiénes son miembros de la comunidad política, amparado en la interpretación de la Ley de Asociación Política y de la Reforma del Código Penal. Por un lado, los miembros reformistas entienden que todos pueden formar parte de la comunidad política mientras no utilicen la violencia o cometan delitos de sangre. Por otro, los excluidos del sistema aceptan o no ese límite y son, ellos mismos, los que la complementan. Si lo aceptan se integran en la comunidad política, pero si no lo hacen siguen excluyéndose de ella. Esta segunda opción es muy fácil de ejecutar: basta con no aceptar el criterio de la «ventanilla» para quedarse al margen.

¿Cuál es la situación? Hasta que no se aprueba la LRP y aún después, se da la tremenda paradoja de que todos los partidos, hasta el PCE y su izquierda, están siendo tolerados, como es el caso del PSOE, al cual se le deja realizar su XXVII Congreso, sin estar legalizados. De facto, con la tolerancia del Régimen y su Gobierno y con el aplauso de los tolerados, se demuestra que la misma Ley de Asociación Política y el Código Penal se encuentran sobrepasados por los hechos.

---

417 Según el artículo 2º.b de la LC, el Movimiento está representado por el grupo de los Consejeros Nacionales; y la Organización Sindical tiene 150 representantes (art. 2º.d).

418 Según el artículo 4º de la LS, el Movimiento tendrá dos Consejeros Nacionales elegidos por los propios procuradores del Consejo Nacional; y la Organización Sindical otros dos en representación de sus procuradores.

Son hechos rupturistas antes de la LRP, que hacen referencia a dos derechos políticos básicos, como son el de asociación y reunión. La ampliación de la comunidad política hasta ese margen izquierdo es una realidad, consecuencia de la tolerancia y más allá del margen legal de la «ventanilla» de la propia ley de asociaciones. Mientras no se ha aprobado la LRP la oposición no confía en la «ventanilla» y el Gobierno tolera su crítica y sus acciones porque está interesado en que participen en la nueva comunidad, que es lo que hacen de facto.

Una vez aprobada la reforma política, no les queda mas remedio que aceptar la «ventanilla» y pasar por ella para su reconocimiento formal. Sin éste no podrían participar en las elecciones que se avecinan. La última resistencia a la legalización la ofreció el PSOE por la cuestión de sus siglas, consiguiendo modificar la propia Ley de Asociación Política<sup>419</sup>. Después de ello, todos corren al Ministerio del Interior para obtener su legalización, incluido el PCE. Cuando esta ampliación se va desarrollando gradualmente en aplicación de la libertad de asociación política, el Movimiento pierde su sentido, pero le queda su parte orgánica, organizativa, de prestación de servicios. Y la cuestión estriba en qué hacer con la misma, pues sus funciones se siguen cumpliendo y no aparece nadie que proponga su supresión. Además, esa organización tiene su propia representación, el Consejo Nacional, y su propia dirección, el Secretariado, éste incrustado en el Gobierno.

Mientras permanezca esta estructura del Movimiento, aún con la aprobación de la LRP, se incurre en una incompatibilidad manifiesta. ¿Cómo mantener esa estructura del Movimiento incardinada en el Gobierno y, a la vez, recocer el pluralismo político, definitivamente instalado en las mentes desde la LRP, aún a pesar de la incredulidad de la oposición? Si la LRP hubiera derogado claramente las disposiciones pertinentes, la confusión no estaría instalada en la propia oposición. Se sabría si la Ley de Asociación Política estaba derogada o no, lo cual ayudaría a la legalización de los partidos, por el lado de la conciencia de sus representantes. Y se sabría qué pasaba con el Movimiento y su organización. El pluralismo no es creíble para los rupturistas en tanto la organización del Movimiento siga subsistiendo. La consecuencia es el rechazo de la inscripción y de la participación en la nueva comunidad política pluralista, que entonces, no se amplía. La reforma no podría ir adelante. El juego político podría ser una repetición del que se ofreció con la convocatoria del referéndum para aprobar la LRP (Míguez, 1990: 474-485). La oposición pone unas condiciones mínimas para la celebración de elecciones. Si estas condiciones de participación no se dan, ellos anticipan que no van a participar. ¿Cómo asegurarlo? No tienen capacidad para sostener ninguna imposición y el Gobierno sigue adelante con su proyecto. Ya tienen regulados los derechos pero no quieren inscribirse. Corren el riesgo de que les ocurra como en el

---

419 Por Real Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero (BOE, número 35, de 10 de febrero). Para el relato de los hechos véase, por ejemplo, Powell (1991: 214-223).

referéndum, pues triunfa el proyecto del Gobierno. La experiencia y sus deseos harán que pasen por la ventanilla (Colomer, 1990: 77-90).

Con la Organización Sindical, el problema es mayor. Continúa la adscripción obligatoria a la misma, pues el derecho de asociación ha sido regulado solamente para las asociaciones políticas y ha dejado al margen a las sindicales, empresariales o profesionales. El obstáculo está en la declaración XIII del Fuero del Trabajo. Sin reformar el Fuero, no puede existir la libertad sindical (Herrero de Miñón: 1993:88).

Este es el problema por excelencia para los reformistas. Recordemos que la dimisión del Vicepresidente para Asuntos de la Defensa, De Santiago, es a causa de la propuesta de Ley sindical del Ministro de Relaciones Sindicales, De la Mata, en septiembre de 1976. La comunidad política franquista es inexpugnable en esta cuestión. Y la nueva, para dotar de plena vigencia a la libertad de asociación, está en proyecto mientras permanezca la Organización Sindical. Esta vieja estructura también tiene servicios sociales que pueden desempeñar otros ministerios o bien ninguno, haciéndolos desaparecer. El problema no estaría planteado si se entendiese por la oposición que los derechos políticos no se aplican al campo económico. En este caso, la comunidad política podría iniciar su andadura sin ningún problema. No lo hace si se pretende introducir la economía dentro de la comunidad política. La sindicación no libre, no implicaría la ausencia de las condiciones de una nueva identidad política, como pretenden los grupos de la oposición. La identidad, en cualquier supuesto, ya está modificada, aunque más tarde se añada el elemento económico a la identidad política.

Por tanto, el problema de las dos estructuras -Movimiento y Sindicatos- afecta a la estructura del Gobierno. Si ésta se modifica en el sentido de que las funciones de la Organización Sindical y el Movimiento sean absorbidas por otros ministerios estaríamos ante un cambio también trascendental del propio régimen político. ¿Como hacerlo? Osorio ya tenía en mente el programa. Se trataba de desligar la organización de las ambas estructuras de su aspecto político. Los Sindicatos o el Movimiento sin su organización de servicios y con el reconocimiento de la pluralidad asociativa se reducirían a la nada, desaparecerían por falta de toda sustancia (Osorio, 1980: 180-2 y 272).

La reestructuración se acomete en pequeñas dosis, paso a paso. El instrumento principal del proceso, diseñado antes de que se apruebe la LRP, se encuentra en el Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas<sup>420</sup>. Contiene un artículo, el 26, que permite saltar por encima de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de las Leyes de prerrogativas dadas por Franco. Establece el artículo 26: «Con objeto de obtener una mayor economía en los gastos públicos y una mayor eficacia en la gestión de los servicios, el Gobierno, a propuesta de su Presidente, podrá acordar la supresión, refundición o

---

420 (BOE, número 244, de 11 de octubre de 1976).

reestructuración de los Departamentos ministeriales, y de los Organismo y Servicios de la Administración del Estado e Institucional, cualquiera que sea el rango de la disposición por la que fueron creados o se encuentren regulados<sup>421</sup>». Realmente no hay mucho que añadir sobre el contenido expresado por una norma como la citada. Habla por sí misma. Es la evidencia de una patente de corso interpuesta por el Gobierno para eliminar, en el momento que el Gobierno decida, la estructura que desee. Sin embargo, para eliminar los dos ministros y los servicios respectivos no hacen uso de ella, aunque podían haberlo hecho. Su utilización podía resolver de un sólo golpe el problema.

La vía escogida es la disección por partes del contenido de la Organización Sindical y el Movimiento. La opción apuntada por Alfonso Osorio y Enrique de la Mata sirve de base para liquidar las dos estructuras.

Los pasos que se adoptan respecto a la Organización sindical son cuatro. Primero, se vacía de contenido los servicios que presta<sup>422</sup>. Segundo, se deslinda de sus competencias lo referente a las relaciones de trabajo<sup>423</sup>. Tercero, se introduce la libertad de asociación<sup>424</sup>. Y, cuarto, se extingue la sindicación obligatoria<sup>425</sup>. Todos los pasos centrales se ejecutan por medio del Decreto-Ley, salvo el tercero que se adopta mediante Ley. La subsiguiente aplicación lleva el sello, normalmente, del Decreto.

Los objetivos que se persiguen con cada uno de los pasos y su justificación son perfectamente claros, como se aprecia en las exposiciones de motivos de las normas aludidas. Veamos sucintamente cada uno de los casos.

Con el Real Decreto-Ley 19/1976 se «aborda la necesaria transformación de las actuales estructuras de la Administración Sindical mencionadas en el artículo 2º, 3, de la Ley Sindical y la sustitución por otras más adecuadas a las exigencias de la realidad sociológica y el marco institucional vigente»<sup>426</sup>.

Efectivamente, los servicios y las actividades de las Entidades y Organismos de la Organización Sindical pasan a la Administración Institucional que se crea y que estará

---

421 El subrayado es nuestro.

422 El instrumento es el Real Decreto-Ley 19/1976, de 8 de octubre, sobre creación, organización y funciones de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (BOE, número 258, de 27 de octubre).

423 Mediante Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo (BOE, número 58, de 9 de marzo).

424 Por Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de Asociación Sindical (BOE, número 80, de 4 de abril).

425 Mediante el Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, sobre extinción de la sindicación obligatoria, reforma de estructuras sindicales y reconversión del Organismo Autónomo «Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales» (BOE, número 136, de 8 de junio).

426 Exposición de motivos del Real-Decreto Ley 19/1976, de 8 de octubre (BOE, número 258, de 27 de octubre. El subrayado es nuestro. Aquí está la adaptación de las estructuras estatales al desarrollo del capitalismo que tanto ha sido criticada y puesta en primer lugar para analizar la crisis del franquismo.

adscrita a la Presidencia del Gobierno (arts. 1º y 3º). Con los servicios y las actividades también se transfieren los funcionarios, el patrimonio y la financiación que tenían en la Organización Sindical (art. 3º).

La justificación está señalada en el subrayado de la cita. La adecuación a las exigencias sociológicas es perfectamente congruente con los objetivos que propugna el Gobierno. La otra adecuación es un mero recurso retórico. En ambos casos, ¿dónde está la «urgencia»? Las «exigencias sociológicas» no debían de ser muy perentorias puesto que el Real Decreto-Ley no entra en vigor inmediatamente. Del día 8 se pasa al 27. No sólo se modifica la Ley Sindical en su artículo citado, sino también la declaración XIII.6 del Fuero del Trabajo. Los Sindicatos pierden sus organismos y se los apropia el Estado. No se respeta la jerarquía normativa y se cambia la legalidad sin el procedimiento prescrito. Estamos ante un caso de golpe de Estado, según lo expuesto más arriba.

El segundo Real Decreto-Ley (17/1977, de 4 de marzo) continúa por la senda del anterior. Las «relaciones de trabajo» que se modifican son la huelga (Título I, Capítulo I y III), el cierre patronal (Título I, Capítulo II y III), el procedimiento de solución de los conflictos colectivos (Título II, Capítulo I, II), los convenios colectivos (Título III), el despido (Título V) y la reestructuración de las plantillas (Título VI).

La justificación general no puede ser más clara y explícita. La exposición de motivos afirma que «la regulación de las relaciones de trabajo en nuestro Derecho vigente responde a una concepción política intervencionista que, evidentemente, ha propiciado toda una larga etapa de avances sociales. El nuevo marco político hacia el que aceleradamente discurre la Nación aconseja una profunda reforma normativa, inspirada en el principio de liberalización de las relaciones de trabajo, en consonancia con los sistemas jurídicos imperantes en los países de Europa occidental de nuestro mismo contexto cultural. A ello obedece el conjunto de normas que integran el presente Real Decreto-ley, que aborda los aspectos institucionales de inaplazable actualización, sin desconocer la necesidad de completar su configuración en consonancia con el desarrollo del proceso de reforma de las estructuras sindicales». Del intervencionismo a la liberalización, de acuerdo con el derecho europeo occidental o las normas de la OIT. En este sentido es una continuación de la labor emprendida en el primer Gobierno de la Monarquía, por medio de la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales. Lo más importante es el aspecto relativo a la huelga. Se mantiene la ilegalidad de las huelgas políticas y de solidaridad (art. 11), pero se pone en manos de los Tribunales la calificación de que sea ajena al interés profesional, punto que no supone límite alguno y que ha pasado a la legislación posterior sin ningún problema, como lo demuestra la Sentencia/11, de 8 de abril de 1981, del Tribunal Constitucional. Los conceptos de huelga política y de solidaridad dejan de tener sentido cuando se reconoce la capacidad de los representantes de

los trabajadores o de los mismos trabajadores para votarla, aunque se fijen porcentajes de asistentes para la iniciativa y la regla de la mayoría simple para su adopción (art. 3º). Además, como pone de manifiesto el preámbulo del Real Decreto-ley, «los cambios políticos últimamente experimentados, ponen de relieve la necesidad de sustitución de las normas vigentes por otras en las que quede consagrada la huelga como derecho».

El cénit se alcanza con La ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de Asociación Sindical<sup>427</sup>, que modifica la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971, que desarrolla la Declaración XIII, 3., construida sobre la XIII, 1. y 2., del Fuero del Trabajo. Afirmar el preámbulo que la ordenación legal de la Ley Sindical

«no parece la única interpretación válida que permite dicha Ley Fundamental, que posibilita otras más congruentes con las exigencias actuales y la deseable expansión de las asociaciones profesionales de base voluntaria (Alonso García, 1974: 672-693).

»En consecuencia, se estima llegado el momento de proceder a la reforma de la Ley Sindical (...). Esta reforma habrá de orientarse a la protección legal de la libertad de asociación sindical de los trabajadores y empresarios para la defensa de sus intereses peculiares, sin otros límites funcionales que los inherentes a la naturaleza profesional de sus fines estatutarios y al deber de acatamiento de la legalidad; todo ello en el ejercicio de las libertades propias de una sociedad democrática y teniendo en cuenta los convenios internacionales, especialmente los convenios números 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, así como el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales<sup>428</sup> recientemente firmado por el Gobierno español».

Consecuentemente, en el articulado se establece la libertad de asociación y la independencia de la Administración y de las asociaciones entre sí (art. 1º.3). Esta interpretación es congruente «con las exigencias actuales y la deseable expansión de las asociaciones profesionales de base voluntaria», pero en modo alguno con el encuadramiento unitario de trabajadores y empresarios que conlleva el principio orgánico y la Declaración

---

427 (BOE, número 80, de 4 de abril).

428 El subrayado es nuestro.

XIII del Fuero del Trabajo. El método seguido, mediante Ley, no se ajusta al procedimiento de reforma de la legalidad ni de la legitimidad. Pretende reducirse al nivel de las Asociaciones y en cambio afecta al Sindicato. De esta forma, la Organización Sindical pierde su esencia como mecanismo de integración.

El último trance es la demolición definitiva de la propia Organización Sindical<sup>429</sup>, que ya estaba reducida a su esqueleto. Era preciso suprimir la sindicación obligatoria para que tuviese «eficacia operativa la adaptación de la legislación sindical preexistente a los postulados de libertad en los que se inspiran tanto dicha ley (Ley 19/1977) como los convenios internacionales recientemente ratificados por España»<sup>430</sup>. De paso se aprueba la transferencia de las Unidades y Servicios dependientes del Organismo autónomo «Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales» a la Administración del Estado (art. 3º).

Por fin desaparecen los «sindicatos verticales» y el ministro de Relaciones Sindicales también, pues el nuevo Gobierno que se forma a raíz de las elecciones del 15 de junio de 1977 no contará con él.

Con la organización del Movimiento se camina más deprisa, puesto que la intervención por Real Decreto-ley<sup>431</sup> se justifica con la Ley para la Reforma Política y ya se ha recorrido un largo trecho con la Ley de Asociación Política y la reforma del Código Penal.

Se da por supuesto que la LRP «incide de modo fundamental sobre los fines y las estructuras del Movimiento Nacional» y, en particular, «en la legislación ordinaria que regula las organizaciones dependientes del mismo Consejo Nacional». Siendo así, no queda más remedio que «introducir en la misma las modificaciones necesarias para adecuarla a este proceso político (abierto en nuestro país a partir de la aprobación de la LRP)». Como la organización del Movimiento engloba «funciones de naturaleza puramente política» y otras «de singulares aspectos de interés general para la comunidad española», «es decir, las funciones sociales, generalmente desarrolladas por la Administración pública en los países de nuestro entorno geográfico y cultural», es necesario suprimir las primeras, junto con sus órganos, y garantizar las segundas, «asegurando los derechos legalmente adquiridos por los funcionarios» que las ejecutan.

La normativa se completa con «las oportunas transferencias en el orden económico-financiero y patrimonial a la Administración del Estado» y con «el encauzamiento del

429 Por el artículo 1º.1 del citado Real Decreto-ley 31/1977(BOE, número 136, de 8 de junio).

430 Preámbulo del Real Decreto-ley 31/1977(BOE, número 136, de 8 de junio).

431 Nos referimos al Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los Órganos dependientes del Consejo Nacional y el nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, Funcionarios y Patrimonio del Movimiento (BOE, número 83, de 7 de abril).



régimen asociativo del Movimiento hacia el Derecho general de asociaciones»<sup>432</sup>.

Lo importante es que se suprime la Secretaría General del Movimiento y sus órganos dependientes (art. 3º). Con ello y la Disposición Final primera, el Ministro Secretario General del Movimiento desaparece. A partir de ese momento será el Ministro Secretario del Gobierno y se ocupará de la Secretaría del Consejo de Ministros y de las funciones que le delegue el Presidente del Gobierno, un cargo que ocupará hasta la formación del nuevo Gobierno el entonces ministro Ignacio García López. Desde el nombramiento del nuevo Gobierno, nunca más se supo del «Ministro Secretario del Gobierno».

Si la LRP, como aquí se supone, ha derogado el Título IV de la LOE, lo único que hacía falta era dar un destino a las funciones «que trascienden los intereses de carácter general, al margen de significaciones ideológicas de cualquier índole»<sup>433</sup>, que se presupone, en este caso, como no derogadas porque son «de interés general para la comunidad española» y aseguran «los derechos legalmente adquiridos de los funcionarios».

A partir de este Real Decreto-ley se desarrollan las disposiciones que dan destino a las funciones del Movimiento<sup>434</sup>.

El Gobierno en su sentido general no sólo se modifica en lo que llevamos visto hasta ahora. El Real Decreto-Ley 11/1977, de 8 de febrero<sup>435</sup>, institucionaliza la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) y se regulan sus atribuciones, funciones y responsabilidades. Por su composición y funciones afecta a un componente fundamental del Gobierno, cuyo origen está en la Guerra Civil, que es la primera Comisión Delegada que se creó (8-8-39), aunque su reconocimiento legal se encuentra en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (artículo 6º); con posterioridad se constitucionaliza en la LOE (Título VI) con la denominación de «Junta de Defensa Nacional». Depende jerárquicamente del Presidente del Gobierno y del Jefe del Estado. La forman el Presidente del Gobierno, los tres Ministros militares, el Jefe del Alto Estado Mayor y los tres Jefes de los Estados Mayores de los tres

432 Los entrecomillados pertenecen al preámbulo del Real Decreto-ley 23/1977. Ver nota anterior.

433 Preámbulo Real Decreto-ley 23/1977.

434 Son las siguientes: Real Decreto 596/1977, de 1 de abril, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 23/1977, y se crea la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte (BOE, número 83, de 7 de abril); Real Decreto 680/1977, de 15 de abril, sobre composición y funciones de la Comisión de Transferencia de la Administración del Movimiento (BOE, número 92, de 18 de abril); Real Decreto 681/1977, de 15 de abril, sobre servicios y funcionarios de las extinguidas jefaturas provinciales (BOE, número 92, de 18 de abril); Real Decreto 708/1977, de 15 de abril, por el que se da cumplimiento a la Disposición Final Primera del Real Decreto 596/1977, de 1 de abril, y se da estructura orgánica al Organismo Autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado» (BOE, número 95, de 21 de abril); Real Decreto 1501/1977, de 2 de junio, sobre clasificación del Organismo Autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado» (BOE, número 155, de 30 de junio); Orden de 20 de junio de 1977, por la que se dictan normas complementarias al Decreto 708/1977, de 15 de abril, que dio estructura orgánica al Organismo Autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado» (BOE, número 162, de 8 de julio) y con el cual entramos en el estado de instauración.

435 (BOE, número 34, de 9 de febrero).

Ejércitos y otros Ministros o Altos Cargos cuando en el ejercicio de sus competencias resultaran afectados (LOE, art. 38). Por las mismas razones afecta a la cadena de mando militar y su configuración técnica: el Alto Estado Mayor (LOE, art. 39).

La Comisión Delegada es prácticamente sustituida por la JUJEM, sin modificar siquiera la LOE. Nadie ha manifestado o presupuesto que la LRJAE y la LOE hayan sido derogadas por la LRP. Su exposición de motivos no contiene referencia alguna a los fundamentos jurídicos que la crean. Sus competencias, incluidas en el artículo 3º del Real Decreto-Ley, son una mezcla de las que tenía atribuidas la JDN y el Alto Estado Mayor. Además reproduce la composición que poseía la JDN pero sin ningún tipo de ministros, sean militares o de otro tipo. El elemento técnico de apoyo a la JDN, que era el Alto Estado Mayor, pasa a ser el Estado Mayor Conjunto, constituido equilibradamente por los miembros de los tres Ejércitos. Toda esta operación tiene su sentido no en ese momento, sino después de las elecciones que todavía no se habían convocado, cuando cambie el Gobierno y se «reestructuren» los Ministerios militares para convertirse en el Ministerio de Defensa<sup>436</sup>. Un Decreto posterior regulará la estructura y las funciones del Ministerio de Defensa<sup>437</sup> y otro, ya en 1978<sup>438</sup>, complementará el cambio. Esta mutación en la estructura del Gobierno propuesto por Suárez, sí se apoyará jurídicamente en el artículo 26 del Decreto-Ley de medidas económicas. Esta reforma le dará pleno sentido al nuevo organismo surgido bajo las siglas de JUJEM, que quedará integrada en el ministerio de Defensa al tiempo que desaparecerá la vieja estructura militar.

El cambio en la estructura del Gobierno y los primeros decretos-leyes, realizados por el Gobierno desde el mes de enero y que afectan a los derechos, a la administración de justicia y a los delitos de terrorismo, ponen de manifiesto un problema. Esa tarea de gobierno se lleva a cabo desde la legislación franquista, pero ¿cómo es posible esa actuación cuando estaba aprobada la Ley para la Reforma que eliminaba los fundamentos del Régimen de Franco según manifestaron los interpretes de esa nueva ley? A partir de esos momentos el problema que se plantea radica sobre la legalidad. ¿Cuál es la legalidad que se aplica?

El Real Decreto-Ley 6/1977 de 25 enero, publicado en el BOE el 9 de febrero, iba dirigido a modificar algunos artículos de la Ley de Orden Público. Su larga exposición de motivos indica cómo se está modificando parte de la estructura del Ejecutivo. Por eso afirma esta norma que «el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, fundamento del orden público, necesita que el legislador adopte una posición acorde con las exigencias de la

436 Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado (BOE, número 159, de 5 de julio de 1977).

437 Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre (BOE, número 265, de 5 de noviembre de 1977).

438 Real Decreto 836/1978, de 27 de marzo (BOE, número 102, de 29 de abril de 1978).

realidad política y social [concepto sociológico de constitución]<sup>439</sup>, a fin de armonizar determinadas normas, ya en trance de agotar sus efectos, con las necesidades actuales, y así confeccionar un instrumento jurídico con capacidad suficiente para afrontar las previsiones de la paz pública nacional». Como se observa en este caso, extensible a los demás, se estaba ajustando la administración de Justicia a la realidad social sin necesidad de recurrir a la Constitución normativa.

Una vez aprobada la Ley para la Reforma Política los Decretos-Leyes se convierten en el instrumento principal de legislación. El único responsable de los decretos-leyes publicados es directamente el monarca. Es decir, el Rey estaba legislando, como si tuviese en la nueva situación los poderes que antaño disfrutase el Caudillo.

Con esta tanda de Decretos-Leyes se modifica una parte de la interacción existente entre tres estructuras: el Jefe del Estado, el Gobierno y las Cortes. La modificación de la relación impone una interpretación distinta al principio de unidad de poder y coordinación de funciones. Se vuelve a una situación previa al hecho sucesorio en donde la legislación normal se convierte en excepcional y deja de estar sometida a los requisitos procedimentales y normativos de la relación entre las estructuras. La nueva legislación de excepción afecta a los asuntos del orden público, de los derechos individuales y de las competencias de la Administración de justicia en relación con los derechos de los individuos o, en general, con la comunidad política.

El Real Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero, modifica la Ley de Asociaciones Políticas en lo referente al asunto de la «ventanilla». Afecta a la función que le corresponde realizar a la Administración. Para ilustrar la problemática, nada mejor que recurrir a dos afamados especialistas de hoy, que ya despuntaban entonces, como son Manuel Aragón y Rubio Llorente. La argumentación es la siguiente: «En vista de la negativa de la oposición a aceptar la Ley de Asociaciones Políticas, el Gobierno, sintiéndose legitimado por la reciente modificación de la supralegalidad y necesitado, precisamente, de la participación de esa oposición para que las primeras elecciones ordenadas por la supralegalidad actual pudiesen efectivamente llevarse a cabo (esto es, en cumplimiento de la nueva supralegalidad y, al mismo tiempo, para que la nueva supralegalidad pudiera cumplirse), modificó la aludida Ley de Asociaciones Políticas por Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977. Estas razones se reflejan fielmente en la propia Exposición de Motivos del texto: "La aprobación en referéndum nacional de la Ley para la Reforma Política y la proximidad de las elecciones generales, que habrán de celebrarse en virtud de lo dispuesto en la misma, han exigido del Gobierno una meditada reconsideración de las normas que regulan el ejercicio del derecho de asociación para fines políticos".

---

439 El subrayado es nuestro.

»Como las resistencias de la oposición a aceptar la legalidad instaurada en 1976 se basaban fundamentalmente en la existencia en ella de un sistema de control preventivo, la supresión de tal control había de constituir, verosímilmente, la finalidad esencial del Real Decreto-ley.

»Por razones políticas fácilmente discernibles no se llega, sin embargo, a una supresión plena de dicho sistema y se mantiene la eficacia constitutiva de la inscripción registral y la posibilidad de denegarla, si bien ahora esta denegación sólo puede producirse mediante una extraña decisión conjunta de la Administración y de la autoridad judicial. Si por el Ministerio de la Gobernación se presume la ilicitud penal del partido (aunque el Decreto-ley sigue hablando de "asociación") deberá remitir la documentación presentada, en el plazo de diez días y con suspensión de la inscripción, a la Sala cuarta del Tribunal Supremo, por acuerdo motivado y que será notificado a los interesados dentro de los cinco días siguientes (art. 1º, 2). La sentencia deberá redactarse en el plazo de treinta días desde la fecha de la recepción judicial de la documentación (art. 1º, 3). El procedimiento litigioso, desarrollado por Decreto 125/1977, de 9 de febrero, resulta realmente singular y, desde luego, único en el área internacional a la que pertenecen nuestras instituciones jurídicas»<sup>440</sup>(Rubio Llorente y Aragón Reyes, 1977: 228-230).

Su deducción es inmediata: «de hecho se trata, en consecuencia, de la invalidación pura y simple de una norma de rango legal (el Real Decreto-ley 12/77, de 8 de febrero), decisión que, manifiestamente, excede con amplitud a las facultades que la Ley de 27 de diciembre de 1956 atribuye a la jurisdicción contenciosa-administrativa. (...)

»A la vista de esta invalidación, el ejecutivo tenía las siguientes opciones:

»- Derogar el Decreto-ley, evidenciada la imposibilidad de su aplicación.

»- Plantear el conflicto de competencias de acuerdo con la Ley 27/1972, de 14 de julio, sobre coordinación de funciones.

»Ninguna de ellas ha sido, sin embargo, la seguida. Olvidado el Derecho y apelando, en sustitución del Tribunal Supremo, al fiscal del Reino, no aludido en el Real Decreto-ley, pero que, a diferencia del órgano judicial, no puso en cuestión su competencia, el Ejecutivo procedió a dictar de nuevo un acto administrativo en sustitución del anterior anulado, ordenando la inscripción.

»Es obvio que esta decisión, formalmente incorrecta, puede considerarse materialmente adecuada en cuanto a que la no utilización de alguna de las dos vías jurídicas, antes señaladas, implica el reconocimiento por el Gobierno de la invalidación judicial del Real Decreto-ley. Cerrada la posibilidad (por negativa del Tribunal Supremo) de formar una voluntad denegatoria de la inscripción, no cabe otra solución que la de concederla. El respeto a las

---

440 El subrayado es nuestro.

formas es, sin embargo, la garantía básica de la seguridad jurídica y la justicia del cadí es absolutamente incompatible con las exigencias de la sociedad moderna y, por supuesto, con las de un Estado de Derecho. Los riesgos de esta solución están siendo patentizados por el tratamiento dado a otras solicitudes de inscripción» (Rubio Llorente y Aragón Reyes, 1977: 234-5).

El Gobierno realizaba una tarea de zapa que ponía en solfa cualquier realidad jurídica que le crease problemas. Con toda tranquilidad llega a aprobar normas claramente inconstitucionales y las aplica sin el menor rubor, como bien expresaban las citadas palabras de Rubio Llorente y Manuel Aragón. La situación resultante no deja de ser una franca paradoja. La oposición, como es sabido, rehusaba participar del juego político establecido. Para desmontar ese delicado apartamiento, por los conflictos o tensiones que pudiera ocasionar, el Gobierno dicta un decreto-ley, como un obús contra su propia legalidad, pero ese salto mortal no resuelve la situación planteada porque, en definitiva, los partidos tienen que pasar por la «ventanilla» y, como era lógico, dependía de su voluntad política ir a formalizar su pase por el arco del triunfo instalado por el Gobierno. Incluso cabía que los deseosos de dar ese paseo triunfal-gubernativo se encontrasen al final con el rechazo a su legalización.

El proceso de legislación y ejecución bajo la batuta del Gobierno no condujo precisamente a una sinfonía armoniosa presidida por la legalidad. Unas veces predominan trombones, y otras, metales estridentes sin una partitura. El Gobierno tocaba la melodía que le interesaba y al ritmo variable impuesto por meras necesidades tácticas con el único fin de eliminar todo escollo en su acción de Gobierno, en su programa y en el objetivo central de instaurar la democracia.

En el estado de transición que transcurre entre junio de 1976 y diciembre de ese mismo año se produjo una violación de la supralegalidad franquista. Solamente la modificación del Código Penal implicó una ruptura del procedimiento de reforma. Por su parte la Ley para la Reforma Política no «respetó» el procedimiento de reforma, ni se sustrajo a la tentación de violar la supralegalidad. Como un aspecto considerado de menor calado, pero de gran importancia en el futuro, hay que señalar el Real Decreto-ley de medidas económicas, concretamente su artículo 26, que permitía al Gobierno disponer de la estructura del Gobierno bajo su libre consideración. Este hecho significaba el asalto al procedimiento normativo impuesto por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

En el segundo período, abierto bajo el signo de la Ley para la Reforma Política, desde diciembre de 1976 a junio de 1977, se alcanza una novedosa supralegalidad. Sin embargo, se constata la ausencia de los procedimientos correspondientes. La razón estriba en el conflicto entre el interés por aplicar la nueva supralegalidad y la necesidad de recurrir a los procedimientos de la supralegalidad anterior, puesto que la nueva legalidad no los posee. Esta

situación tiene varias consecuencias no desdeñables.

En primer lugar, queda en evidencia que el único legislador es el Rey con su Gobierno. El instrumento sistemático es el Decreto-ley, como medio para la acción cotidiana de carácter ejecutivo y, a la vez, para alcanzar la finalidad de la reforma.

En segundo término se observa que la posición del Gobierno es la de ejecutor único.

La tercera consecuencia manifestada es el recurso alternativo, ejercido por el Gobierno, a los procedimientos de la vieja supralegalidad o el invento ad hoc de uno nuevo. Este último supuesto no lo justificará con la nueva supralegalidad creada, sino con el recurso al concepto sociológico de Constitución.

#### **D. CREACIÓN DE UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN POLÍTICO Y LA COMUNIDAD POLÍTICA: EL PROCEDIMIENTO DEMOCRÁTICO**

Al modificar la comunidad política y el régimen es necesario ajustar la relación entre ambos elementos. Por eso, los actores necesitan articular unas nuevas relaciones y lo van a conseguir con unas nuevas normas electorales para los inputs de la comunidad al régimen y unas nuevas formas de ejercer el poder para los outputs del régimen a la comunidad.

##### **1. Las normas electorales**

La relación entre la nueva Comunidad Política y la estructura de las Cortes depende de las «normas electorales». A la vez que se desarrollaban las normas no se había concluido el completo cierre de la comunidad Política, para que tuviesen las Cortes unos visos reales de efectivo cambio político porque aún no se habían inscrito los partidos -sobre todo los de izquierda-. Añádase que estaba sin resolver la polémica y táctica cuestión de si el Partido Comunista entraba o no en la Comunidad Política emergente.

La Ley para la Reforma política autoriza al Gobierno a crear las normas para regular esa representación de la comunidad política en las nuevas Cortes, pero respetando los límites de la propia Ley. El Congreso tendría 350 Diputados y el Senado 207 Senadores (LRP, Disposición Transitoria Primera). Para el Congreso se había despejado la duda sobre el tipo de representación al consagrar el proporcional corregido. En cuanto al Senado, se le adjudicaba el sistema mayoritario. La circunscripción elegida fue la provincial. A partir de tales coordenadas el Gobierno podía ir elaborando las normas complementarias.

El Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, modifica las normas

anteriores referidas a esa materia y desarrolla los preceptos de la LRP. Este decreto derogaba la Ley de 8 de agosto 1907 y cuantas «disposiciones se refieran a las elecciones a Cortes», entre ellas la Ley 30/1975, de 31 de julio, sobre incompatibilidades de los procuradores, y «cualquiera otras disposiciones que se opongan a lo establecido a la presenta ley»<sup>441</sup>.

La nueva norma introduce un sistema proporcional corregido para el Congreso y un sistema mayoritario, con voto limitado, para el Senado. Y, todo ello, teniendo a la Provincia como circunscripción (arts. 19-21). Los partidos toman carta de naturaleza (Título IV). Aparece aquí el antecedente de constitucionalización, como apuntan Francisco Rubio Llorente y Manuel Aragón Reyes al entender que ese Real Decreto-Ley es una super-ley constitucional, habida cuenta de que el nombre de la Ley no refleja una jerarquía normativa por estar inmersa en un proceso de transición (Rubio Llorente y Aragón Reyes, 1977: 226-227).

Ese Decreto-Ley 20/1977 tenía un carácter netamente provisional<sup>442</sup> y se le consideraba como vehículo de la transición e instrumento necesario para ese tránsito en el camino hacia las urnas. Venía, en definitiva, a ejecutar y desarrollar las normas establecidas en la Ley para la Reforma Política. Los elementos fundamentales aportados en dicho Decreto-ley se introdujeron en la posterior Constitución y para recalcar su obvio carácter de normativa esencial se reconvirtió ese decreto en una ulterior Ley.

La base de la composición de las Cortes se hallaba en la Ley para la Reforma Política, pero requería de un contenido relacionado a su vez con esas normas que traducen la representación de la Comunidad Política. Tales normas de representación y de dirección del proceso electoral pasan a depender de un órgano especial, compuesto por jueces y especialistas en derecho, aunque no tiene carácter judicial: la Junta Electoral y las diversas Juntas estructuradas jerárquicamente por el orden territorial (Central, Provinciales, de Zona) hasta descender al proceso de constitución de las mesas y otros aspectos del proceso electoral. Además, se da una serie de garantías para que dicho desarrollo se ajuste a las pautas requeridas por un proceso democrático.

El Congreso queda configurado sobre circunscripciones provinciales, eligiendo cada una de ellas un determinado número de diputados proporcional a la población y con un «número mínimo» de diputados. Y, naturalmente, todos estos aspectos aparecen como un importante cúmulo de novedades. Todos estos cambios, requisitos y garantías estaban pensados para animar a los futuros actores de la política a pasar por la «ventanilla».

El Real Decreto-ley viene a realizar la importante tarea de aclarar una parte sustancial

---

441 Disposición Final Tercera, Real Decreto-ley 20/1977 (BOE, número 70, de 23 de marzo).

442 La Disposición Transitoria Primera de la LRP estipulaba que «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes».

de las incertidumbres que se cernían sobre todo el proceso político abierto. Se perfilaba el sistema electoral y se conocía el mecanismo de corrección. La edad de participación no se podía reducir a los 18 años porque se estaba efectuando una revisión del censo electoral que estaba prefigurado para el sistema de elecciones franquistas y ya se había utilizado para el referéndum de la LRP. Se acepta el límite de los 21 años, como para los referéndum, habida cuenta de las dificultades de corregirlo. Recuérdese que acababa de realizarse un referéndum y que el censo estaba preparado para ese tipo de consulta.

Las normas son nuevas y nueva es también la comunidad, aunque no esté cerrada todavía, pues falta la imprescindible legalización del Partido Comunista y pervive la incertidumbre sobre la participación de los nacionalistas vascos. En este proceso encaminado hacia las elecciones se va contentando a unos y a otros, con estas y aquellas medidas. Se mantiene la exclusión sobre las organizaciones situadas a la izquierda del PCE, aunque no se consideró muy importante porque se les atribuía un escaso peso político y la reivindicación de su legalización correspondía a la lógica democrática y no a su presumible pobre resultado en las urnas, como posteriormente éstas confirmarían. El Decreto-Ley de normas electorales permite la presentación de candidaturas por los electores, con lo cual podrían utilizar esta vía los no legalizados.

El Real Decreto-Ley establecía la participación de todos los mayores de edad y un estricto régimen de inelegibilidades e incompatibilidades. Su artículo cuarto enumera el alcance de las inelegibilidades, entre las que destacan: los Ministros del Gobierno, Subsecretarios, Directores generales y asimilados, los Presidentes del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Economía Nacional; los militares de los diversos Ejércitos y los miembros de la Policía y Guardia Civil; los miembros de la carrera Judicial y Fiscal; los Presidentes de Diputación y Gobernadores Civiles y los Alcaldes.

El contenido de aquel Decreto-ley obedecía a conversaciones y negociaciones de la izquierda con el Gobierno. La izquierda impuso su criterio de exclusión por la vía de las inelegibilidades e incompatibilidades y, naturalmente, se plasmó en el espíritu y la letra de la norma porque, en definitiva, el Gobierno había abierto un proceso que buscaba integrar a la oposición. Nada mejor, por lo tanto, que pactar con ella las condiciones. Curiosamente, aquellas incompatibilidades «sugeridas» por la izquierda alcanzaron a alguno de sus miembros, distraídos, que actuaban dentro del entramado institucional del Régimen con algún cargo político, como ocurrió con Fernando Morán.

El Decreto-ley, en el punto tres del referido artículo cuarto, establecía que «la calificación de inelegibilidad procederá, respecto de quienes sean titulares de los cargos mencionados en los dos apartados anteriores, el octavo día posterior a la publicación de la



convocatoria de las elecciones o en cualquier momento posterior hasta la celebración de estas». Se imponía de esa forma la dimisión del cargo para presentarse como candidato a las elecciones. Como resultaba lógico, se excluía la posibilidad de una doble presentación al Congreso y al Senado.

Complementariamente, las incompatibilidades establecían que la aceptación de un cargo, salvo el de Ministro, por los diputados o senadores, llevaría consigo la renuncia al escaño.

Con la nueva normativa introducida para regular unas elecciones libres se alcanza una relación inorgánica. Es la consecuencia de la Ley para la Reforma Política aprobada, que viene a romper el sistema político anterior en una de las estructuras del Régimen (las Cortes) y en sus relaciones con nueva Comunidad Política.

## 2. El ejercicio del poder

La relación surgida entre la comunidad política y las Cortes, afecta a la «unidad de poder y coordinación de funciones», es decir, al propio sistema de Gobierno establecido, que se ve cambiado por cuanto ahora sólo pueden formar parte de las Cortes los Ministros. Se prefiguraba, con tal hecho, la posibilidad de que fuese un Gobierno distinto, no estrictamente parlamentario. El proceso político, la evolución de los pasos de la coyuntura, abría nuevos interrogantes. ¿Tendrían responsabilidad los ministros ante las Cortes? ¿Harían las Cortes, surgidas de las elecciones, una Constitución? ¿Legislarían las Cortes utilizando los Reglamentos anteriores?

Resultaba extremadamente fácil calificar esta situación como muy conflictiva. Lo que si cobraba peso era la solución liquidadora, dirigida a poner fuera de juego el principio de «unidad de poder y coordinación de funciones». La tesis de González Navarro sitúa a esa «unidad de poder», según los términos de Loewenstein, como elemento común entre el Régimen de Franco y un sistema parlamentario. De cualquier modo la evolución del proceso político en esta fase de la reforma parecía apuntar, por las condiciones de inelegibilidad e incompatibilidad, a una separación tajante de la «unidad de poder». Nótese que también añadía otras incertidumbres puesto que no se sabía cómo se plasmaría esa presumible división. La relación del Gobierno con las Cortes se estaba tratando de forma que parecía que quedaría separada y en la cual el Gobierno no sería responsable ante las Cortes. Pero tal salida significaba que el Rey seguiría como único responsable del nombramiento del Presidente del Gobierno. No deja de ser curioso e incompatible, sin aceptar un proceso constituyente atípico. Proceso en dos fases. La primera, de reforma para la reforma, y la segunda, como instauración con un período largo de vida.

Se estaba prefigurando un nuevo régimen de poder. En la primera etapa, que se corresponde con la reforma para la reforma, se «respetan» los procedimientos y llega un punto en el cual no se sabe qué procedimiento seguir, al margen de considerar que lo único seguro es el recurso al instrumento del Decreto-Ley. El uso de ese tipo de normas crea una cierta continuidad en la nueva supralegalidad, permite un cierto juego con la supralegalidad anterior, pero el problema radica en el mismo procedimiento porque, en la nueva situación, aunque se apele al artículo 13 de la Ley de Cortes, la calificación de «urgente» es un arbitrio valorativo del Jefe del Estado. Además, aún con la afirmación de la existencia de una nueva supralegalidad, de lo que no cabe duda es que subsiste el problema de la carencia de un procedimiento. La consecuencia no es inícuca porque cierra el paso a la hipotética virtualidad, condensada en la consigna de «la ley a la ley».

La base de partida de un poder constituyente es tan anómala en su estricto sentido, porque en todo el período hasta la constitución de las Cortes no existe ningún mandato que permita al Gobierno apropiarse del poder constituyente. Pero como controla de facto la estructura de ese Gobierno (como cabeza de la Administración) que no ha sido destruida, y controla también las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad -«fuerzas represivas», según las adjetivaba la oposición-, así como el aparato de la Administración que continua manteniendo los servicios y los recursos a los ciudadanos, y se aprueban los Presupuestos Generales sin mayores quebrantos, quién iba a ser capaz de contradecirle en su consigna. Es un «gobierno provisional» sin control.

El bloque de la transición abarca el período que llega hasta las elecciones de Junio. Con el nuevo período se abre un nuevo estado del sistema político, denominado como instauración. Pues bien, en el período anterior, en la propia transición no se hunde el sistema político ni se reequilibra sino que cambia, y tal cambio se realizó a través de una autotransformación, según indicamos en las hipótesis. Como ya apuntamos, esa autotransformación, para ser continua, tendría que haberse efectuado a través de los procedimientos. No tenían que estar necesariamente encadenados y ajustados esos procedimientos a unos valores. La relación de los valores con los procedimientos supone un problema en la técnica constitucional porque implica la posibilidad del fraude de ley. Para Rodríguez Fernández Carvajal, como dijimos, una ruptura entre procedimientos y valores supone una revolución. En cambio, Hernández Gil pretende demostrar que no se puede afirmar la existencia de una revolución al no darse el acto revolucionario. Al no aparecer tal supuesto, los constitucionalistas participan en síntesis del criterio de Sánchez Agesta: «Esta Ley de [sic] Reforma Política, como instrumento del proceso constituyente, ha representado así un modelo de cambio, distinto de las revoluciones que trastocan todas las instituciones y el orden jurídico precedente o de los golpes de Estado que significan una mera sustitución de

personas en el ejercicio del poder. No hubo en España ni revolución, ni golpe de Estado. Hubo simplemente un proceso de sucesión con mínimas violencias jurídicas<sup>443</sup>, de un régimen que tenía una voluntad confusa, ambigua y oscura de cambiar. Así se realizó la sustitución de un Régimen que se soportaba en la voluntad también confusa de un sólo hombre, por otro en que esa voluntad se sustituía por una voluntad popular manifestada a través de instituciones representativas» (Sánchez Agesta, 1978: 29).

Como es fácil de observar en los comentarios y escritos de nuestros constitucionalistas, se considera, como reflejan las palabras de Sánchez Agesta, que no se dio golpe de Estado ni hubo revolución, porque se ha realizado siguiendo otro modelo resumido en el exitoso *slogan* «de la ley a la ley», que ya se ha demostrado que es falso.

El estado de transición es un puente que conduce de la crisis a la instauración de otro sistema político. Las posibilidades de ese puente no son infinitas. La primera es el hundimiento del sistema y equivale a la revolución exterior. La segunda se manifiesta por el reequilibrio y conlleva a la dictadura exterior. La tercera, que no observan los constitucionalistas al centrarse sobre el régimen y no utilizar el concepto de Comunidad Política de Easton, es inherente a un sistema político. Por ese motivo sí se recoge bien desde el análisis sistémico la autotransformación. Esa apreciación es posible porque sobrepasa el estudio de los elementos normativos para centrarse en toda la estructura global y todo el movimiento del sistema y, desde luego, bajo la atenta observación del punto desde el cual se adoptan las decisiones y son acatadas como válidas. Si existen posibilidades de seguir tomando esas decisiones, como es el caso de la transición en España, el sistema no se hunde. Y el propio sistema que toma las decisiones tiene una capacidad constituyente, con esa situación nueva, con ese modelo de cambio singular. Pero no es otra cosa que la expresión de la capacidad de transformación de un sistema político. Esta tercera opción, vivida en España, era perfectamente conocida por todos los que se hallaban en la urdimbre de la maniobra política. Prueba evidente de ello es la persistente repetición de manifestar que la única forma de que la Monarquía funcione en la actualidad en el contexto europeo es que sea una monarquía democrática. Por lo tanto, tenía que cambiar de objetivos y con ella la identidad de los propios miembros porque tiene que perseguir unos valores distintos.

Como resultado del proceso surge una nueva identidad política, un nuevo régimen político y nuevas autoridades. Algunas proceden del viejo sistema, que ellas mismas están decididas a autotransformar y autotransformarse con él. Como entonces se decía, pasaron de ser falangistas autoritarios a demócratas. Pero esto es materia del siguiente capítulo.

---

443 El subrayado es nuestro

## CAPÍTULO V

### LA INSTAURACIÓN DE UN SISTEMA POLÍTICO CONSENSUAL : MONARQUÍA PARLAMENTARIA CON MULTIPARTIDISMO

«Aún se discute la forma que ha de tener el Gobierno y la organización territorial de la nación; se discute todo y se discute siempre. La fuerza que antes se desperdiciaba en aventuras políticas en el extranjero, se pierde hoy en hablar; hemos pasado de la acción exterior a la palabra; pero aún no hemos pasado de la palabra a la acción interior, último término y asiento natural de nuestra vida política. Hemos restaurado algunas cosas y falta aún restaurar la más importante: el sentido común. Cuando todos los españoles acepten, bien que sea con el sacrificio de sus convicciones teóricas, un estado de derecho fijo, indiscutible y por largo tiempo inmutable, y se pongan unánimes a trabajar en la obra que a todos interesa, entonces podrá decirse que ha empezado un nuevo período histórico» (Ganivet, -1896-1990: 117-118).

Leonardo Morlino señala que la instauración surge cuando aparecen unas nuevas normas y estructuras de autoridad y, según su terminología, susceptible de ser perfeccionada<sup>444</sup>, comienza a actuar una solución inicial de equilibrio por parte de las fuerzas políticas que participan en las estructuras (1985: 128, 280). Ese equilibrio se refiere claramente a los partidos políticos. Morlino entiende que el estado de instauración implica una ordenación de las estructuras creadas en la fase anterior y una integración de las antiguas estructuras si subsisten. Si lo aplicamos a nuestro caso, en estrictos términos de Régimen, podríamos estar de acuerdo porque, en efecto, aparecen nuevas estructuras normas y se integran las estructuras y normas anteriores, procedan del estado de transición o bien, directamente, de la Monarquía limitada.

Pero dicha definición es insuficiente en la medida en que sólo abarca el régimen político. La integración entre el pasado y el presente del tránsito supone crear unas nuevas relaciones entre las estructuras de autoridad<sup>445</sup> y entre el Régimen y la Comunidad, junto con la definición de la identidad de ésta. Las relaciones y la identidad son, sin duda, dos aspectos novedosos y, en consonancia, deberían arrastrar un cambio en el sustantivo aspecto de los valores, en tanto que principios y fines del Régimen Político.

---

444 Como expusimos en la parte metodológica al tratar los estados del sistema.

445 El punto de partida puede situarse en la creación de nuevas estructuras o la redefinición funcional de ellas.

Morlino no tiene en cuenta lo ocurrido con la Comunidad Política anterior que venía funcionando, es decir, cómo se integra la nueva identidad política y cuáles son los nuevos reguladores. Como vimos en la parte metodológica, tiene en cuenta los reguladores pero en la medida en que modifican la solución de equilibrio del régimen, no en cuanto elementos propios de la comunidad política. Congruentemente, mantiene que la comunidad no cambia aunque exista un cambio de régimen y, en concreto, así lo expresa clara y de forma expresa para casos concretos: «En todos los cambios de régimen acaecidos en estos años en España, Portugal o Grecia, por ejemplo, la comunidad política ha seguido siendo la misma. Lo mismo puede decirse de los cambios sucedidos en Italia. El caso opuesto tuvo lugar en el paso del Tercer Reich a la República Federal de Alemania: allí, la comunidad política cambió sustancialmente, dado el desmembramiento del Tercer Reich en dos unidades políticas diferentes. En realidad, un cambio de régimen viene de ordinario precedido o seguido por cambios *en la*, más que *de la*, comunidad política» (1985: 84). La razón de esas exclusiones de Morlino se explica porque están englobadas en el nuevo «equilibrio de fuerzas». En un trabajo anterior, donde analiza el cambio de régimen en Italia, considera que «desde el punto de vista empírico, las primeras fases de la instauración son muy difíciles de distinguir del proceso de transición. Sin embargo, la instauración supone, en primer lugar, el establecimiento progresivo -al menos desde el punto de vista práctico- de todos los derechos políticos y civiles (voto, asociación, prensa, religión y demás) y la libre expresión de todas las fuerzas prohibidas en el régimen anterior. Así, pues, el comienzo de la instauración democrática se combina con la aparición de un pluralismo político (no limitado), la formación de un sistema de partidos con su propia dinámica y, a menudo, también la aparición de un nuevo sistema y de conflictos laborales abiertos.» (Morlino: 1981: 105-106). La confusión se suscita porque el «proceso de transición» no es equivalente a «estado de transición», sino que incluye tanto a éste y al subsiguiente «estado de instauración», como al previo «estado de crisis». Es pertinente subrayar esta distinción y nada mejor para ello que citar a uno de los primeros y eminentes analistas nacionales. Nos referimos a Julián Santamaría, que define el «proceso de transición» con las siguientes palabras:

«Llamamos, en efecto, *transición* a un proceso de cambio a través del cual un régimen preexistente es sustituido por otro. En este caso, los valores, las normas, las reglas del juego y las instituciones propias de un régimen autocrático han sido sustituidos por un conjunto diferente de valores, normas, instituciones y reglas que integran un régimen democrático. En términos cronológicos, la transición cubre el período de tiempo en que el antiguo régimen ha dejado de existir plenamente sin que el nuevo haya surgido por entero. La transición comienza, pues, con la crisis de aquél y termina con la instauración de éste, que, desde luego, no excluye la presencia de ciertos elementos de continuidad incluso cuando el cambio tiene lugar de forma revolucionaria» (Santamaría, 1982: 372).

Respecto a «los derechos políticos y civiles» y «las fuerzas prohibidas» que plantea Morlino, hay que decir que señala, precisamente al elemento olvidado, la comunidad política, que la supone. La clave se localiza en las palabras «establecimiento» y «prohibidos». Si hay que establecer los derechos es que hay un límite para la identidad de la comunidad política. Por esa razón tiene que haber «fuerzas prohibidas», que no participan en la comunidad política y, por supuesto, tampoco en el régimen. Pero, precisamente, el peso recae en «fuerzas» y no en «prohibidas», con lo cual se está entendiendo que participan en la comunidad política, aunque estén excluidas del «equilibrio de fuerzas» del régimen.

Por lo tanto, la instauración supone plasmar de forma concreta unas normas, unas reglas de juego, y puede darse el caso de que se configuren formalmente unos valores o una nueva identidad de la Comunidad Política, si no se ha hecho en los estados precedentes. Los reguladores estructurales tienen que estar incluidos de alguna forma, sea directa o indirectamente, en las estructuras de autoridad, puesto que algún tipo de representación tiene que existir. Por lo tanto, la reforma de las estructuras de autoridad implica la modificación de los reguladores estructurales. Y siempre que resten estructuras de autoridad, tendrán que ser incorporadas a las definiciones legales que surjan.

En la terminología constitucional esa integración de lo viejo y lo nuevo se concreta en una nueva Constitución. Cuando tal constitución se aprueba se da por finalizada la etapa de instauración<sup>446</sup> y comenzaría una nueva etapa: el «estado de consolidación» (Morlino: 1981: 111).

Según nuestro enfoque metodológico, se trata ahora de rastrear la base de partida -los factores existentes- hasta las elecciones del 15 de junio de 1977 y el proceso por el cual quedarán regulados los elementos del sistema político: la Comunidad Política, el Régimen y las autoridades, con sus respectivas variables; propiamente, la instauración. Ese resultado aparecerá finalmente recogido en la Constitución de 1978.

## **A. LAS BASES DE PARTIDA: LOS FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO**

¿Cuáles son los elementos que se heredan del estado de transición? Para comenzar, se hereda una identidad de la comunidad política que se ha desarrollado desde el estado de crisis, unos nuevos reguladores estructurales plasmados a través de la «ventanilla» y las elecciones del 15 de junio<sup>447</sup>. Pero esa recepción del pasado no aporta el sentido de la cohesión de la nueva

---

446 «Podemos considerar concluido el período de instauración cuando el nuevo régimen democrático ha logrado todas las estructuras políticas principales que lo caracterizarán. Esto suele ocurrir con la aprobación de una constitución mediante referéndum o algún tipo de votación parlamentaria como, por ejemplo, la mayoría relativa y demás» (Morlino, 1982:106).

447 El resultado electoral nos permite calcular el sistema de partidos electorales o de la comunidad

## Comunidad Política.

Por su parte, el régimen político, comenzando por los valores, tiene un principio democrático de carácter procedimental con el fundamento en la soberanía del pueblo o en el sufragio universal de los mayores de 21 años, que opera a través de la representación de los partidos y agrupaciones electorales en las Cortes. Por añadidura se podía presuponer que los principios católicos, de unidad y monárquico continuaban vigentes, porque no se había introducido ningún cambio en las leyes, fuesen Fundamentales o de rango inferior, o porque de modo fáctico se los suponía, como también aquellos que llevan incorporados los partidos con representación en las Cortes.

Se podrían añadir algunos valores, en tanto que principios, que todavía no se hallaban encuadrados dentro de una nueva legalidad, pero que sí estaban anunciados en el discurso de proclamación del Rey. Por ejemplo, un principio al que podemos referirnos es la llamada «democracia social». Esta idea genérica se fue plasmando en un sólo aspecto unido al reconocimiento de la libertad de asociación. Los agentes económicos dejarán de estar encuadrados dentro de la Organización Sindical para poder perseguir sus propios fines con libertad sindical. Se admitía un nuevo principio de pluralidad de objetivos y fines que se puede trasladar a las instituciones, pero faltaba la forma de integración de los mismos, bien fuese por medio del control o de la subordinación<sup>448</sup>.

A su vez, la pluralidad de objetivos o fines se puede condensar en las normas y, naturalmente, éstas afectarían a los fines del Estado. Es decir, se introducirían modificaciones en los fines del régimen. Este cambio se podía observar en la nueva composición de las Cortes. Los partidos que alcanzan a tener presencia en las Cámaras poseen una pluralidad de fines que pretenden inyectar en el propio régimen. Los programas políticos de los partidos -sus idearios globales- se ven como materia directamente importada por el régimen y convertidos en fines generales, fines de la unidad del sistema. La reunión de todos los programas representados en las Cortes podía, en efecto, ampliar o reconocer los fines del régimen o cambiarlos bajo el imperio del programa «común», resultado del juego de mayorías. La dinámica que se pone en marcha en las Cortes nos permite establecer si se mantienen los antiguos fines del Estado o se da paso a otros nuevos.

Las normas también nos conducen a preguntarnos sobre cuáles serán las que se introduzcan. Las nuevas reglas de juego, esbozadas en la LRP y sus normas de desarrollo,

---

política a través de los votos. Obtenemos multipartidismo moderado con la clásica fórmula de Laakso y Taagepera (1979: 3-27) (Lijphart, 1995:115). También para el sistema de partidos parlamentarios del Congreso; no así para el Senado, que obtenemos bipartidismo. Por lo tanto, el sistema de partidos del régimen político tiene en el origen una doble cara, que es distinta para cada una de las Cámaras del Legislativo.

448 El resultado correlativo sería un suprasistema o un subsistema del sistema político.

indican la existencia de un método para la reforma constitucional; de un procedimiento democrático electoral para traducir votos en escaños, sistema mayoritario corregido para el Senado y proporcional corregido para el Congreso, con los complementos necesarios (López Nieto, 1992: 77-104).

Pero no existían normas de procedimiento dentro de las nuevas Cortes. Como instrumento supletorio podían aplicar el viejo reglamento de las Cortes orgánicas de 1971, mientras no se opusiese a la Ley para la Reforma Política. Tal recurso no era precisamente un gran hallazgo que viniese a resolver los problemas que la situación provocaba. El viejo reglamento introducía, para abrir boca, una dificultad relacionada con la constitución de las Cortes. ¿Cómo se constituyen? ¿Con qué norma? Tal vacío tuvo que ser cubierto por las normas provisionales dictadas por el nuevo Presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil.

La estructura del Gobierno podía seguir funcionando después de celebradas las elecciones del 15 de junio de igual forma a como lo había hecho hasta ese momento. Nada le obligaba al Gobierno a dar un giro en la trayectoria establecida por la Ley Orgánica. Su vida política estaría avalada así para cinco años (LOE, art. 14.II), desde el dos de julio 1976. Le restaban cuatro teóricos años de gobierno, siempre que el Rey no utilizase el mecanismo de destitución o se diese otro supuesto radicalmente distinto (LOE, arts. 15 y 16). La relación legal del monarca con el Presidente del Gobierno no había sufrido cambio alguno.

La relación del Jefe del Estado con el Presidente del Gobierno continúa su marcha en el proceso de transición sin quebrantos ni modificaciones, pero, ¿se mantendrá tal cual o expiementará alguna variación? Y ¿qué pasará entre las Cortes y el Gobierno?

Respecto a la legalidad anterior, el saldo no es cero, porque, en la nueva situación política, el Gobierno, en principio, ya no podía formar parte de las Cortes, excepto el Presidente Suárez, que podía presentarse a las elecciones y salir elegido, como así ocurrió; también disponía de otra alternativa, consistente en formar parte del Senado a través del nombramiento como senador real<sup>449</sup>. También podía darse la salvedad de que se produjese la formación de un nuevo Gobierno y su presidente eligiese a los miembros de las Cortes para los cargos de ministros. Dichas posibilidades procedían del Decreto-Ley 20/1977 que regulaba el proceso electoral y las incompatibilidades e inelegibilidades. Pero hay que tener presente que, sin un cambio de Gobierno, los miembros del ejecutivo no podrán disponer de un acta de diputado o senador, con lo que entraría en coma la unidad de poder o, cuando menos, quedaría fuertemente en entredicho. La relación del Gobierno con las Cortes estaba encerrada en una incógnita en aquel momento, por lo que respecta a la mayoría del pueblo y a la opinión pública, aunque el objetivo real que

---

449 Suárez se presentó a las elecciones encabezando la lista de Madrid y su puesto como senador real lo cedió a Fernando Abril Martorell (Osorio1980: 315). En los dos casos hubiera formado parte del Legislativo.



había sido formulado pretendía instaurar una forma de gobierno parlamentaria.

También hay que señalar la capacidad del Rey, heredada por el cauce de la Ley para la Reforma Política, para designar un máximo de cuarenta y un senadores. En efecto, el Monarca tenía esa capacidad de elegir, sin límite ni restricción de contenido o forma. Nombraría como senadores reales<sup>450</sup>, entre otros, a los siguientes<sup>451</sup>:

- Fernando Abril Martorell, Ministro de Agricultura.
- Ignacio García López, Ministro Secretario general del Gobierno.
- Landelino Lavilla Alsina, Ministro de Justicia.
- Rodolfo Martín Villa, Ministro de la Gobernación.
- Marcelino Oreja Aguirre, Ministro de Asuntos Exteriores.
- Alfonso Osorio y García, Ministro de la Presidencia.

El Decreto-Ley 20/1977 tiende, por un lado, a prefigurar la relación del ejecutivo con el legislativo en términos de independencia, salvo en lo que respecta al Presidente del Gobierno, si se presenta en una circunscripción y sale elegido. Pero, de otro lado, existe la posibilidad de que los ministros puedan ser senadores reales, senadores electivos o diputados, o bien de que no lo sean, puesto que las incompatibilidades no excluyen que puedan serlo y ninguna norma prefigura que necesariamente tengan que serlo.

En consecuencia, se descubre en el proceso que sólo un ministro es cesado<sup>452</sup> para poder presentarse a las elecciones y, por lo tanto, se conocía quienes podían ser senadores continuando el mismo Gobierno o, incluso, con otro, bajo un nuevo nombramiento. La situación resulta un tanto particular. Veamos. El Rey puede nombrar cuarenta y un senadores. Si el Presidente del Gobierno no cambia el Gobierno la única posibilidad de ser Ministro y pertenecer a las Cortes es que el Rey nombre senadores reales a los que ostentan el cargo de ministros. De esta forma el Ejecutivo puede seguir interviniendo en las Cortes, a través del Senado, y se relativiza el principio de separación de poderes que se apuntaba. Si con estas relaciones se diese un cambio de Gobierno, la resultante sería peculiar. Los antiguos ministros que continuaran dejarían de pertenecer a las Cortes si no son elegidos para formar parte del Senado por elección del Rey. Si hay nuevos ministros, el Presidente puede escogerlos de entre los diputados, los senadores o al margen de ellos. ¿Cuáles son las normas que se estaban aplicando? ¿Se está aplicando

---

450 Por Real Decreto 1352/1977, de 15 de junio (*BOE*, número 143, de 16 de junio de 1977).

451 Todos ellos eran ministros del Gobierno el 15 de junio de 1977.

452 Por Real Decreto 773/1977, de 23 de abril, (*BOE*, núm. 98, de 25 de abril) es cesado Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo como Ministro de Obras Públicas. Se encargaría de coordinar la UCD y después sería su portavoz parlamentario en el Congreso. (Calvo Sotelo, 1990:179); (Huneus1985: 162).

estrictamente la Ley para la Reforma Política? ¿Se estaba aplicando, quizás, la Ley Orgánica del Estado? ¿Influye la existencia de las dos Cámaras para este cierto embrollo?

¿Los miembros del Gobierno forman parte o no del legislativo? Esa es la cuestión central que hay que determinar. Si forman parte del legislativo sería por aplicación de la Ley Orgánica del Estado (artículo 17) a voluntad del Presidente aceptada por el Rey; y, efectivamente, parte de ella queda recogida en la Ley para la Reforma Política, que reserva al Rey cuarenta y un nombramientos en el Senado. No podría ser a cuenta del artículo segundo de la Ley de Cortes, que ha quedado derogado por la LRP, salvo en lo referente a los senadores reales. Esta relación no contribuía a esclarecer si el antiguo predominio del Gobierno sobre las Cortes seguía o no vigente. En la nueva situación se había dado un paso que aportaba una mayor dosis de confusión. Lo único que se evidencia es que el Gobierno ya no puede controlar a las Cortes, fuesen una o dos Cámaras, como hacía en el pasado, porque no puede controlar al Presidente de las Cortes, ni el orden del día ni a las Comisiones. No se podía aplicar la Ley Orgánica ni tampoco muchos de los artículos de la añeja Ley de Cortes.

Desde la aprobación de la Ley para la Reforma Política hasta la celebración de las elecciones, los Decretos-Leyes han sido dictados bajo el poder excepcional del Monarca, amparado en la «urgencia» del artículo 13 de la Ley de Cortes, para invadir las competencias plenas de las Cámaras en materia de derechos, ordenación político-jurídica, derecho penal y procesal, organización judicial, administración pública y economía de la nación<sup>453</sup>.

El Gobierno seguirá siendo responsable ante el Rey, lo cual hace imposible su responsabilidad ante las Cortes. El Gobierno estaba dentro de las Cortes y la Ley para la Reforma Política no se manifiesta al respecto, pero existen 41 nombramientos reales que se pueden utilizar para «colocar a los ministros» en el Senado.

En la recta final hacia las urnas se revela que los ministros, en la práctica, no dimiten. Esto les pone en principio fuera de la posibilidad de formar parte de las Cortes. ¿Los futuros ministros podrán formar parte de ellas? En la relatividad del tránsito la respuesta depende de la elección que realice el monarca. Según el decreto 20/1977 y el comportamiento de los ministros apegados al cargo, se está en presencia de un proceso de salida definitiva de la Ley Orgánica. Se rompe tajantemente algo más de lo que se consideraba que rompía la Ley para la Reforma Política. El Gobierno podía seguir formando parte de las Cortes por la vía de los 41 senadores del Rey, pero al no dimitir los ministros ese camino se halla completamente bloqueado. En consecuencia, la Ley para la Reforma Política parecía encaminar los pasos hacia un corte del cordón umbilical entre uno y otro órgano.

---

453 Como botón de muestra cabe citar a Hernández Gil, que afirma lo siguiente: «pero el ordenamiento anterior para la aprobación de los Decretos-Leyes había sido derogado por la Ley para la Reforma Política» (1988: 153).

Las relaciones sistémicas se ponen de manifiesto a través de las normas que regulan las relaciones entre las estructuras de autoridad y las de adopción de decisiones. Dos estructuras - Cortes y Gobierno- habían llegado hasta aquel punto del proceso de transición con unas normas reguladoras claras y en las que se establecía la famosa «unidad de poder y coordinación de funciones» que otorgaba un predominio casi absoluto del Gobierno sobre las Cortes. El contraste con la situación alcanzada no puede ser más notable. Los ministros no pueden estar en las Cortes, y sin darse el mecanismo orgánico, ¿qué se les va a exigir a los ministros? Lo único posible es formular la petición de que los diversos ministros expliquen los extremos de la política de sus departamentos respectivos en las Cortes. Pero el nervio de la relación entre una y otra estructura, en cuanto hace referencia a la médula del control político de las Cámaras sobre el Gobierno, no existe como tal porque los ministros siguen manteniendo su vieja responsabilidad ante el Rey.

Cualquier modificación en la relación de esas estructuras podría afectar a las normas reguladoras de la responsabilidad política. Es lo que parece estar ocurriendo en el inicio de la etapa de instauración, cuando de los senadores reales se nombran ministros del Gobierno.

Por lo tanto, con el resultado del 15 de junio tenemos definidas las siguientes variables del sistema político en términos consensual/mayoritario (Lijphart, 2000) y que sintetizamos en el siguiente cuadro:

#### MONARQUÍA CONSTITUCIONAL CON MULTIPARTIDISMO

VARIABLES DEL SISTEMA POLÍTICO	DEMOCRACIA MAYORITARIA	DEMOCRACIA CONSENSUAL
TIPO DE GOBIERNO		COALICIÓN
RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO		EQUILIBRIO
SISTEMA DE PARTIDOS ELECTORAL		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA DE PARTIDOS CONGRESO		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA DE PARTIDOS SENADO		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA ELECTORAL CONGRESO		PROPORCIONAL
SISTEMA ELECTORAL SENADO	MAYORITARIO	
SISTEMA DE GRUPOS DE PRESIÓN		CORPORATIVO
TIPO DE LEGISLATIVO		BICAMERAL
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL PODER	CENTRALIZADO	
REFORMA CONSTITUCIONAL	FLEXIBLE	
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	NO	
BANCO CENTRAL	DEPENDIENTE GOBIERNO	

La pregunta que nos podemos plantear es ¿qué sistema político pretendían instaurar los distintos actores que habían obtenido representación en el nuevo legislativo, si ya tenían de facto uno, como hemos presentado en el cuadro anterior? Si construimos otro cuadro para la II

República tenemos un contraste magnífico para saber lo que hay que corregir porque no funciona ni en términos de demandas ni de apoyos.

## II REPÚBLICA

VARIABLES DEL SISTEMA POLÍTICO	DEMOCRACIA MAYORITARIA	DEMOCRACIA CONSENSUAL
TIPO DE GOBIERNO		COALICIÓN
RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO	DOMINIO EJECUTIVO	
SISTEMA DE PARTIDOS ELECTORAL		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA DE PARTIDOS CONGRESO		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA ELECTORAL CONGRESO	MAYORITARIO	
SISTEMA DE GRUPOS DE PRESIÓN	COMPETITIVOS	
TIPO DE LEGISLATIVO	UNICAMERAL	
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER		DESCENTRALIZADO
REFORMA CONSTITUCIONAL		RÍGIDA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL		SI
BANCO CENTRAL	DEPENDIENTE GOBIERNO	

Las distintas variables necesitan para su óptimo funcionamiento de unas normas y reglas, bien consensuales o bien mayoritarias, para procesar las demandas y para interpretar los apoyos. Sin esa coherencia, la dinámica presenta dificultades, fallos, contradicciones, inestabilidades, ingobernabilidad, mal gobierno, baja calidad de la democracia y otros calificativos que han desarrollado los distintos científicos sociales y que están presentes en multitud de trabajos y artículos desde entonces, pero sin tener este modelo en la conciencia, entre otras razones, porque no se había desarrollado.

Tanto en la II República, como el 15 de junio de 1977, lo que había resultaba incongruente como se puede apreciar por la ubicación de las variables. Eso no empece el que dichas piezas “funcionen”, pero lo hacen con estridencias, tanto más acusadas cuanto los actores interpreten partituras distintas. Mientras que la República no funcionaba por la relación ejecutivo-legislativo, el sistema electoral, el sistema de grupos de presión, el parlamento unicameral y el Banco Central, al inicio del estado de instauración o con el resultado de las elecciones de junio de 1977, el sistema había corregido una parte, pero había empeorado otra, sobre todo, la centralización y la ausencia de Tribunal Constitucional. Más adelante veremos que se vuelve a la II República, salvo en el sistema de grupos de presión, que pasa a ser corporativo, y los sistemas de partidos, que ya no son polarizados, sino moderados.

## B. EL CAMINO DE LA INSTAURACIÓN

Los sucesos que aparecen en escena a partir de las elecciones del 15 de junio de 1977 son determinantes para entender el desarrollo del «estado de instauración» donde se plasma el nuevo sistema político consensual. Nos referimos a los siguientes, que iremos analizando de forma cronológica: en primer lugar, la reestructuración del Gobierno; en segundo lugar, la constitución de las Cortes; en tercer lugar, el discurso del Rey a las Cortes en su sesión de apertura; y en cuarto lugar, la creación de la Comisión Constitucional. Los cuatro pasos contienen el código genético del sistema político que aparecerá formalizado en la Constitución de 1978 y tendrá una gran capacidad para producir efectos no deseados o vicios resultantes de lo que parecen virtudes que no lo son, en contra de lo que concluye Colomer (1998:181). De la observación y el análisis con nuestro modelo podremos sacar lo que realmente pretendían instaurar unos u otros actores y el resultado al que llegaron conjuntamente, que queda marginado en los análisis dominantes de las estrategias de los actores, algunos de los cuales ya ha aparecido en las páginas anteriores.

### *1. La reestructuración del Gobierno*

En determinados momentos del análisis es inevitable hacer ciertas referencias a otros análisis, porque consideran obvio lo que es una interpretación dominante de los sucesos acaecidos a raíz de las elecciones del 15 de junio de 1977. Y hay necesidad de aclarar esa interpretación porque parece un relato de los hechos que tuvieron lugar, cuando se trata de una simple interpretación. Este es uno de esos momentos.

Recordemos que el 15 de junio el Presidente del Gobierno es Adolfo Suárez. Fue designado por el Jefe del Estado a propuesta en terna del Consejo del Reino (LOE, art. 14.I) mediante Real Decreto el día 3 de julio de 1976<sup>454</sup>. La duración de su mandato era de cinco años (LOE, art. 14.II), es decir, hasta idéntica fecha de 1981, salvo que se planteasen los siguientes hechos:

1º) Que dimitiera y le fuera «aceptada la dimisión por el Jefe del Estado, oído el Consejo del Reino» (LOE, art. 15. b)).

2º) Que fuera cesado por el Jefe del Estado de acuerdo con el Consejo del Reino (LOE, art. 15. c)).

3º) Que fuera cesado a propuesta del Consejo del Reino en virtud de la incapacidad manifiesta apreciada por dos tercios de sus miembros (LOE, art. 15. d)).

4º) Que falleciera en el ejercicio de sus funciones (LOE, art. 16.I).

---

454 Real Decreto 1561/1976, de 3 de julio (BOE, número 160, de 5 de julio de 1976).

Adolfo Suárez decidió presentarse a las elecciones del 15 de junio por la circunscripción provincial de Madrid, al frente de la lista presentada por Unión de Centro Democrático (Huneus:, 1985: 131 y ss). No incurría en ningún caso de inelegibilidad según el artículo cuarto del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que desarrollaba la Disposición Transitoria Primera de la LRP, ni tampoco de incompatibilidad, caso de salir elegido. Esta jugada estaba inevitablemente ligada al desarrollo de la prospectiva electoral. Con el objetivo de que la Corona subsistiese, tenía que crearse una agrupación o alianza de partidos encabezada con un líder capaz de oponerse a las fuerzas de la izquierda y que hiciese factible el triunfo en las elecciones de los reformistas y los rupturistas de la derecha<sup>455</sup>. Esta operación, aparte de ser criticada por la opinión pública (Powell, 1991: 235-236), no estaba exenta de riesgos<sup>456</sup>. El principal procedía de la decisión adoptada por el Presidente del Gobierno de presentarse como cabeza de lista de la coalición electoral de UCD, siendo un Presidente nombrado por el Rey y responsable ante él, según la legalidad establecida. La decisión tendría necesariamente alguna consecuencia para las relaciones entre el Rey y su Gobierno y entre el Gobierno y las Cortes. A eso, había que añadir que las elecciones a Cortes no tenían por objeto elaborar una Constitución, aunque podían conducir a la reforma constitucional, pero también habría que continuar con la tarea de gobernar día a día.

La presentación de Adolfo Suárez a las elecciones implicaba que finalizaba la labor del Gobierno Suárez nombrado en julio de 1976, como equivalente a un gobierno provisional o de gestión (Linz, 1992: 431-457), y el Gobierno siguiente debería tener en cuenta los resultados electorales, aunque ¿en qué sentido? Es decir, ¿se aplicarían las normas vigentes?, ¿se proseguiría por la vía de los hechos fácticos? En realidad, ¿se había terminado su labor? Eso es lo que entendían Suárez y los suyos. Pero el resto de los grupos políticos no estaban dispuestos a jugar dentro de las coordenadas marcadas por la LRP.

El resultado electoral permite al Presidente del Gobierno salir elegido por su circunscripción. Desde ese momento, el 15 de junio, comienza el calvario interpretativo y la práctica, que prefigura el tipo de gobierno y la relación ejecutivo-legislativo del nuevo sistema consensual.

Respecto al tipo de gobierno todos señalan la característico de monocolor, que no tiene se mire por donde se mire, porque se verifica un reparto de carteras por partidos y familias y es un gobierno en minoría o a la sombra, desde parámetros parlamentarios y también presidencialistas (Garrido, 2003).

---

455 (Huneus:, 1985: 156 y ss); (Osorio, 1980: 291-315); (Richard Gunther et al, 1986: 113 y ss); (Powell, 1991: 235-238); Vidal-Beneyto, 1981:79).

456 Al referirnos a los riesgos no pensamos en las consecuencias para la Corona o para la permanencia en el poder de los reformistas, sino en las implicaciones que se derivarían para después de las elecciones en las relaciones entre las estructuras de autoridad.

Sobre la relación Ejecutivo-Legislativo: vira a parlamentaria desde una relación constitucional (exclusiva responsabilidad del monarca y el presidente) porque la iniciativa es exclusivamente suya y se apoya en el resultado electoral.

Pero, para aclarar las afirmaciones anteriores, comencemos con las afirmaciones realizadas por el Vicepresidente segundo del Gobierno, Alfonso Osorio:

«El 17 de junio celebramos Consejo de Ministros. A falta de los ajustes finales, conocíamos ya el resultado definitivo de las elecciones.

»Nada más iniciarse la reunión, Adolfo Suárez nos comunicó que el Rey le había confirmado en su cargo de presidente del Gobierno y que tendría que tomar las decisiones oportunas a la vista de los resultados electorales.

»Manuel Gutiérrez Mellado, en nombre de todos los ministros, le presentó la dimisión del Gobierno para permitirle encarar, en libertad, la nueva situación» (Osorio, 1980: 327).

En primer lugar, ¿qué significaba que «el Rey le había confirmado en su cargo»? Con las posibilidades señaladas más arriba, sólo puede significar que Adolfo Suárez mantuvo una conversación con el monarca y le presentó la dimisión, pero el Rey no se la aceptó, con lo cual le confirmaba en el cargo. Seguía transcurriendo el tiempo de su mandato.

En segundo lugar, ¿qué significa «que tendría que tomar las decisiones oportunas a la vista de los resultados electorales»? La respuesta aparece inmediatamente en el siguiente párrafo citado. Todos los ministros entienden que deben presentar su dimisión (LOE, art. 18.c)), aunque las «palabras» de Adolfo Suárez son el recurso de la amenaza en el juego político. La traducción en palabras de la misma sería algo así como «si no presentáis la dimisión voluntaria (LOE, art. 18.c)), tomaré la iniciativa de cesaros (LOE, art. 18.b)), porque necesito «tomar las decisiones oportunas» (léase, hacer cambios en el Gobierno) «a la vista de los resultados electorales».

Esta situación permite al Presidente del Gobierno, según el artículo 18. c) de la LOE, aceptar la dimisión a los ministros que considere oportuno y no aceptársela a los demás. Con ello, reestructurará el Gobierno en cuanto a los puestos de autoridad. Nombrará nuevos ministros y conservará a otros. El Presidente Suárez abre una crisis ministerial como consecuencia de los resultados electorales. Es una decisión cuya responsabilidad recae en exclusiva en el Presidente del Gobierno. Pero, insistamos, adviértase que la introducción de los resultados electorales para justificar la crisis ministerial la realiza el Presidente, como fiel reflejo de su voluntad política. Él introduce la justificación, la oportunidad política, que, por supuesto, tiene cabida en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Estado<sup>457</sup>. Las palabras de Alfonso Osorio nos presentan un juego

---

457 Se puede señalar que la característica de la oportunidad política tiene su formalización en los Decretos por los cuales se cesa a los miembros del Gobierno. Así, cuando el cese no es a petición propia (LOE, art. 18.c)), no consta en el Decreto correspondiente y se entiende que es por iniciativa del

informal, con un significado formal que demuestra lo que parece oculto en las mismas: la iniciativa presidencial, que tiene en cuenta el resultado electoral o la composición de las Cortes como si fuese una legislatura parlamentaria normal, pero sin necesidad de elegir al Presidente del Gobierno o al Gobierno. Todos los trabajos o crónicas<sup>458</sup> dan por supuesto este hecho, bien sea porque el único modelo asimilable de democracia pasaba por el británico y su forma parlamentaria o bien sea por otros motivos inconfesables.

Efectivamente, el Presidente cesará a algunos miembros del Gobierno, conservará a otros en el mismo puesto o en puestos distintos y nombrará nuevos Ministros y Vicepresidentes.

Los ceses son los siguientes<sup>459</sup>:

- Alfonso Osorio García, Vicepresidente segundo y Ministro de la Presidencia del Gobierno.

- Félix Álvarez-Arenas y Pacheco, Ministro del Ejército.

- Pascual Pery Junquera, Ministro de Marina.

- Eduardo Carriles Galarraga, Ministro de Hacienda.

- Rodolfo Martín Villa, Ministro de la Gobernación.

- Luis Ortiz González, Ministro de Obras Públicas.

- Aurelio Menéndez y Menéndez, Ministro de Educación y Ciencia.

- Álvaro Rengifo Calderón, Ministro de Trabajo.

- Carlos Pérez de Bricio Olariaga, Ministro de Industria.

- Fernando Abril Martorell, Ministro de Agricultura.

- Carlos Franco Iribarne Garay, Ministro del Aire.

- José Lladó Fernández-Urrutia, Ministro de Comercio.

---

Presidente (LOE, art. 18.b)). Cuando es a petición propia, consta en el propio Decreto por el que se cesa. Puede comprobarse la distinción para los ceses a petición propia de los ministros siguientes: Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, Vicepresidente primero del Gobierno y Ministro sin Cartera (Real Decreto 2216/1976, de 22 de septiembre. *BOE*, número 229, de 23 de septiembre); Gabriel Pita da Veiga, Ministro de Marina (Real Decreto 654/1977, de 14 de abril. *BOE*, número 90, de 15 de abril); Leopoldo Calvo Sotelo y Bustelo, Ministro de Obras Públicas (Real Decreto 773/1977, de 23 de abril. *BOE*, número 98, de 25 de abril); Ignacio Camuñas Solís, Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes (Real Decreto 2521/1977, de 29 de septiembre. *BOE*, número 234, de 30 de septiembre). El resto de los cambios ministeriales se hace por voluntad del Presidente del Gobierno. Son los casos de Alfonso Osorio, Vicepresidente segundo del Gobierno (Real Decreto 1560/1977, de 4 de julio. *BOE*, número 159, de 5 de julio); los ministros de los cuales nos estamos ocupando; Enrique Fuentes Quintana, Vicepresidente segundo del Gobierno (Real Decreto 227/1978, de 24 de febrero. *BOE*, número 48, de 25 de febrero); Fernando Abril Martorell, Vicepresidente tercero del Gobierno (Real Decreto 228/1978, de 24 de febrero. *BOE*, número 48, de 25 de febrero); determinados ministros (Real Decreto 229/1978, de 24 de febrero. *BOE*, número 48, de 25 de febrero).

<sup>458</sup> “Pasados los primeros momentos y formado ya el primer Gobierno democrático, todos los ojos se volvieron hacia lo que había constituido el primer punto de los programas electorales y se presentaba como una necesidad urgente de cara a la consolidación de la nueva etapa española: la Constitución” (de la Cuadra y Gallego-Díaz, 1981: 23)

<sup>459</sup> Por Real Decreto 1560/1977, de 4 de julio, el Vicepresidente Osorio (*BOE*, número 159, de 5 de julio). El resto por Real Decreto 1561/1977, de 4 de julio *BOE*, número 159, de 5 de julio).



- Andrés Reguera Guajardo, Ministro de Información y Turismo.
- Francisco Lozano Vicente, Ministro de la Vivienda.
- Enrique de la Mata Gorostizaga, Ministro de Relaciones Sindicales.
- Ignacio García López, Ministro Secretario general del Gobierno.

Conserva a los siguientes Ministros<sup>460</sup>:

- Manuel Gutiérrez Mellado, Vicepresidente primero y Ministro sin Cartera.
- Marcelino Oreja Aguirre, Ministro de Asuntos Exteriores.
- Landelino Lavilla Alsina, Ministro de Justicia.

Mantiene a los siguientes Ministros cesados<sup>461</sup>:

- Rodolfo Martín Villa, en el equivalente Ministro del Interior.
- Fernando Abril Martorell, pasa a ser Vicepresidente tercero del Gobierno.
- José Lladó Fernández-Urrutia, en el puesto de Ministro de Transportes y Comunicaciones.

Nombra nuevo Ministro a:

- Manuel Gutiérrez Mellado, Ministro de Defensa<sup>462</sup>.

Nombra nuevos miembros del Gobierno a los siguientes<sup>463</sup>:

- Enrique Fuentes Quintana, Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía.
- Francisco Fernández Ordóñez, Ministro de Hacienda.
- Joaquín Garrigues Walker, Ministro de Obras Públicas y Urbanismo.
- Íñigo Cavero Lataillade, Ministro de Educación y Ciencia.
- Manuel Jiménez de Parga Cabrera, Ministro de Trabajo.
- Alberto Oliart Saussol, Ministro de Industria y Energía.
- José Enrique Martínez Genique, Ministro de Agricultura.
- Juan Antonio García Díez, Ministro de Comercio y Turismo.
- José Manuel Otero Novas, Ministro de la Presidencia.
- Enrique Sánchez de León Pérez, Ministro de Sanidad y Seguridad Social.
- Pío Cabanillas Gallas, Ministro de Cultura y Bienestar.

460 No hay variación. Continúan en sus puestos en virtud del Real Decreto 2217/1976, de 22 de septiembre (*BOE*, número 229, de 23 de septiembre), el Vicepresidente primero del Gobierno; y los dos ministros en virtud del Real Decreto 1607/1976, de 7 de julio (*BOE*, número 163, de 8 de julio).

461 Los nombramientos recaen respectivamente en ambos miembros del Gobierno por Real Decreto 1563/1977, de 4 de julio (*BOE*, número 159, de 5 de julio) y por Real Decreto 1562/1977, de 4 de julio (*BOE*, número 159, de 5 de julio).

462 Por Real Decreto 1563/1977, de 4 de julio (*BOE*, número 159, de 5 de julio). Se da la circunstancia de que no fue cesado como Ministro sin Cartera.

463 El Vicepresidente segundo del Gobierno por Real Decreto 1562/1977, de 4 de julio (*BOE*, número 159, de 5 de julio) y el resto de los ministros por Real Decreto 1563/1977, de 4 de julio (*BOE*, número 159, de 5 de julio).

- Manuel Clavero Arévalo, Ministro Adjunto para las Regiones, sin cartera.
- Ignacio Camuñas Solís, Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes, sin cartera.

Con el nuevo Gobierno en la mano se suceden las interpretaciones, que están ligadas, por un lado, a los resultados electorales y, por otro, a la necesidad de redactar una Constitución.

### *1.1. El tipo de gobierno y la relación ejecutivo-legislativo*

¿Es de coalición o monocolor? ¿Es parlamentario o presidencial? Los diferentes actores y analistas no mantienen la misma longitud de onda, ni la misma posición, con lo cual la indeterminación es mayúscula. Para aclararnos presentamos una selección de las posiciones y longitudes de onda, que demuestra lo que aparecerá en la Constitución y qué es lo que se instaure: gobiernos de coalición encubiertos y presidencialismo achacable a los medios masivos, cuando, en realidad, está inscrito en las propias reglas originarias y su interpretación. Pero, veámoslo.

Rodolfo Martín Villa expondrá directamente que «la formación del Gobierno tras las elecciones de 1977 obedeció al reparto de carteras entre los distintos partidos y familias políticas que formaban la entonces coalición electoral de UCD» (1984: 108)<sup>464</sup>. Luego es de coalición porque UCD es una coalición de partidos y familias. Presupone que es parlamentario, que sale del parlamento como consecuencia de las elecciones.

Rafael Arias Salgado, prolijo ensayista y muñidor, faceta ésta en la que ha demostrado con creces su supervivencia, que «organizó el partido desde abajo», según nos lo cuenta Carlos Huneeus (1985: 210 y ss), ha sintetizado la coyuntura en un ensayo sobre la transición donde se manifiesta de la siguiente forma:

«La elección de un parlamento soberano permitió durante esta etapa encauzar la vida política de un país que en ese momento carecía de Constitución en sentido estricto. Sólo las Cortes, surgidas en aplicación de la LRP eran titulares de una legitimidad democrática. Nada decía la ley sobre la designación del Gobierno después de las elecciones. Suárez, al frente de la coalición Unión

---

<sup>464</sup> Las palabras de Martín Villa ya habían sido apuntadas por Ignacio Fernández de Castro, el cual había llegado en su análisis más lejos. Así, afirma que «el rey encarga a Suárez la formación de gobierno y el día 4 de julio el país cuenta con el primer gobierno surgido como consecuencia de unas elecciones democráticas desde febrero de 1936. Se trata de un gobierno monocolor en el que todos sus miembros, menos los ministros militares y el vicepresidente de Economía, Fuentes Quintana, pertenecen a la coalición UCD, donde predominan los "hombres de Suárez" sobre los de las distintas formaciones políticas que se integraron en la coalición electoral» (1981:575). Posteriormente Carlos Huneeus, al analizar la trayectoria de UCD reafirma los hechos, aunque los enmarca en la decisión de Suárez. Mantiene que «el primer paso en la construcción de UCD desde arriba fue la constitución del primer gobierno de la democracia después de las elecciones del 15 de junio de 1977. Suárez optó por integrar en el gabinete a los jefes de los partidos y a representantes de las diferentes "familias" de UCD. De esta forma Suárez colocaba a los líderes bajo su inmediata subordinación, y convertía al Consejo de Ministros en la principal instancia deliberativa y decisoria del partido» (1985: 196).

de Centro Democrático (UCD) había ganado<sup>465</sup> la contienda electoral (165 escaños sobre 350) y aunque no había conseguido mayoría absoluta nadie discutió su derecho a continuar en la Presidencia del Gobierno. No obstante -y ésta es tal vez la primera expresión significativa del consenso-, Suárez, en sus conversaciones previas con la oposición moderada, había sugerido que "formaría gobierno teniendo en cuenta los resultados electorales", dando a entender, de un lado, que la Presidencia del Gobierno no podía ser cuestionada y de otro, que tomaría la iniciativa para proponer al Rey en su caso el nombramiento de un gabinete de coalición. No hubo objeciones.

»El nacimiento de las Cortes democráticas cubrió otro objetivo: la vertebración de la vida pública a través de los partidos políticos y, en consecuencia, la normalización de las relaciones gobierno-oposición en el marco de la legalidad» (1988:81).

Esta síntesis es bastante esclarecedora porque aporta casi todos los elementos, pero también opaca porque los mezcla sin orden ni concierto. Veamos: no hay Constitución, pero sí parlamento soberano, LRP, coalición UCD, Presidencia del Gobierno, oposición moderada, Rey. Y unas conversaciones previas donde no se cuestiona su derecho a continuar al frente del Gobierno y son una expresión significativa del consenso. Parece que no hay reglas y normas, pero parece que hay actores e instituciones o puestos de autoridad. Primero decidimos y después buscamos las reglas que encajen. Es una de las consecuencias "culturales" del franquismo. Es como aquellos jugadores que no saben a qué juegan y viene un marciano y les dice que están jugando al parchís.

Todos los actores apoyan el derecho de Suárez a seguir al frente del Gobierno. Los motivos son importantísimos para los actores, aunque son secundarios para el resultado sistémico: se hace algo por unanimidad (consenso) y cada uno vende su motivo o justificación a la parroquia como mejor le convenga. El caso es que la coalición UCD puede ser la base del gobierno por sí misma o con el apoyo de otros. Sería un gobierno de coalición en minoría, o monocolor en minoría pero con el apoyo de todos, el Rey incluido. La situación es semejante a la forma parlamentaria, aunque en los sistemas del mundo se asemejaría a la forma presidencial con partidos disciplinados y donde se elige al presidente a una vuelta y con mayoría relativa. Dicho de otra manera: es como una elección en las formas presidenciales con la regla mayoritaria de que el ganador absoluto es el que alcanza la mayor mayoría relativa y tiene derecho a formar el gobierno que quiera (monocolor o coalición), aunque después descubre que en el legislativo no

---

465 Esta coletilla se va a repetir hasta la actualidad y es fruto de la interpretación "mayoritaria" a cualquier circunstancia electoral. Con sistemas de representación proporcional, o de múltiples ganadores (Colomer, 2001:133), ganan todos; unos más que otros, precisamente en proporción a sus votos. Solo los sistemas mayoritarios alcanzan el ganador absoluto. La influencia ideológica no dejaba y no deja ver/observar la distinta configuración de los sistemas democráticos y empieza el "como si" funcionásemos en un sistema Westminster, que tiende a la concentración del poder (Lijphart, 2000).

tiene mayoría para gobernar. La posición es coherente en Arias Salgado porque la LRP no dice nada de la formación del Gobierno y no hay otras reglas soberanas salvo las que los partidos del parlamento soberano acuerden.

Julián Santamaría reconoce que el gobierno no responde al tipo «lógico y ortodoxo en un período constituyente (que) es la formación de un Gobierno "provisional", integrado por una coalición de los partidos que asumen la fundación del nuevo régimen» (1982: 404-405). Precisamente hace falta una transición discontinua para estar en la ortodoxia, algo que ya hemos visto en el capítulo anterior que no se da y el propio Santamaría reconoce en el texto que venimos citando. Dejando esto de lado, sin embargo, hace falta en gobierno de coalición o de concentración, como introdujo el PCE. Pero “tropezaba con graves dificultades”. ¿Por qué? Por tres razones:

- Primero, porque las Cortes elegidas no eran constituyentes, sino colaboradoras (1982:404) “ya que el régimen anterior ni había sido derribado ni se había hundido por completo, sino que subsistía en buena medida intacto”.
- Segundo, porque los “principales resortes, incluidos los coercitivos, seguían en poder de los viejos aparatos estatales” y “difícilmente habrían tolerado éstos la formación de un gobierno que habría supuesto, en la práctica, la *ruptura* que la izquierda no había logrado” (204-205).
- Tercero, porque «la derecha no podía "imponer" por sí sola una Constitución» ya que hacía falta la mayoría absoluta de ambas Cámaras (artículo tercero de la LRP).

Las dos primeras son la misma porque sin derribo, ni hundimiento subsiste el gobierno nacido del Rey, que no es un gobierno nacido del parlamento, aunque haya habido elecciones y su presidente haya salido elegido en una circunscripción electoral. La tercera es importante, precisamente porque demuestra que hace falta la coalición para “gobernar”, como ya hemos apuntado al analizar la posición de Arias Salgado. Y Santamaría designa a esa modalidad de coalición “gobierno de consenso”, que estaría compuesto por un gabinete homogéneo y minoritario con apoyo afín para las cuestiones ordinarias (gobierno de partido) y con el apoyo afín y del resto de las formaciones para las *cuestiones de Estado*. Es una “fórmula” “impuesta por las circunstancias” y “la única fórmula posible” (405). Cuando vemos el resultado siempre podemos decir que las circunstancias eran las que eran y sólo había una solución, como en las ecuaciones lineales. Con los resultados electorales se podía continuar con el mismo gobierno sin hacer una “crisis”, se podían hacer coaliciones mayoritarias y no una sino múltiples, con afines y sin afines, nacionalistas y menos nacionalistas y podían servir para todo o parte (cuestiones ordinarias y extraordinarias o de Estado). Nadie cuestionó la continuidad de Suárez. Pero el tipo de gobierno tampoco y el original equilibrio Ejecutivo-Legislativo tampoco. Sin embargo, al aceptar el modelo “parlamentario” y apoyarse en coaliciones encubiertas y mantener la iniciativa

legislativa del Gobierno se pasa a un dominio del Ejecutivo, que quedará amarrado con la moción de censura constructiva.

Maravall junto con Santamaría han añadido ciertos matices posteriormente (1989:131-133). Admiten más soluciones y otras razones: la coalición UCD-AP “resultaba inaceptable para todos”; la coalición UCD-PSOE habría “privado de alternancia en el poder” y “generado oposiciones bilaterales”; y el gobierno de partido permitía respaldos “por la derecha y por la izquierda” y “explotar técnicas consociacionales al enfrentar los tres principales problemas” (constitución, crisis económica y autonomías) (132). No vislumbran el porqué del tipo de gobierno, que pasa a ser mayoritario y no y renovación de la estrategia de concertación y pacto.

El PCE y su líder, Santiago Carrillo, da por sentado lo que ha ocurrido: “El Gobierno apenas tenía fuerza para controlar una situación tan versátil. Era un Gobierno minoritario, débil, compuesto por UCD, al que la derecha dura acusaba de traición y la izquierda consideraba sospechoso de negligencia hacia la conspiración antidemocrática” Propusieron un gobierno de concentración democrática, al que se oponían ciertas “fuerzas” desconocidas para él y el PSOE. Sin embargo, lo que llegó fue un gran pacto político-social sin seguimiento o control de aquellos que lo firmaron (1993: 676-680).

Charles T. Powell ha traducido los momentos históricos para la Dinastía borbónica con una interpretación que reconoce ciertos hechos pero no otros, por querer ver la legitimación de la monarquía en el resultado electoral y dar por sentado que el gobierno sale de las cortes debido a una evolución natural de las propias instituciones:

“las elecciones generales de junio de 1977 inauguraron una etapa radicalmente distinta, durante la cual empezó a evolucionar la relación entre el rey y las principales instituciones del Estado. Durante casi año y medio, el rey había disfrutado de los considerables poderes que le otorgaban las Leyes Fundamentales. A partir de junio de 1977, y a pesar de no haberse producido una ruptura jurídica formal, don Juan Carlos empezó a convivir con unas Cortes democráticamente elegidas y un Gobierno emanado de las mismas. En otras palabras, el rey comenzaba a desprenderse de los poderes que le habían permitido impulsar las reformas que a su vez dieron lugar al nuevo equilibrio institucional”.

Entonces el Rey sólo tenía que confirmar como presidente del Gobierno al jefe del partido más votado, como si estuviéramos en Inglaterra. Claro que estábamos, pero en la época de Robert Walpole:

“la celebración de elecciones generales afectaron de modo especial la relación existente entre el rey y el jefe del partido más

votado, que fue rápidamente confirmado como presidente del Gobierno”. “Sin embargo, él también se vio legitimado democráticamente gracias a las elecciones, y de forma aún más directa que el rey. Inevitablemente, ello fortaleció considerablemente la posición de Suárez frente a la de don Juan Carlos. A partir de las elecciones, el primero pasó a ser responsable<sup>466</sup> no sólo ante el segundo, sino también ante su partido, su electorado, y -a partir de noviembre de 1977, y de forma un tanto peculiar- ante unas Cortes democráticamente elegidas” (Powell, 1991: 239-240).

Unas páginas más adelante completa la visión:

«Las elecciones generales de 15 de junio sirvieron varios propósitos. Por un lado, se trataba de ver qué fuerzas políticas contaban con auténtico apoyo social, y cuáles debían su protagonismo a factores históricos o a las propias circunstancias del proceso democratizador. Ello a su vez permitió constatar que la coalición auspiciada desde el Gobierno tenía el apoyo electoral suficiente como para mantener a Suárez en el poder, si bien el rey le otorgó su confianza de acuerdo con la legislación franquista todavía vigente. Por último, las elecciones supusieron un triunfo para los partidos que deseaban transformar unas Cortes teóricamente ordinarias en constituyentes» (Powell, 1991: 245).

En conclusión, si la formación del Gobierno se relaciona con los resultados electorales, se diluye progresivamente la responsabilidad del Presidente y del Gobierno ante el Rey. Los objetivos de todos los actores políticos confluían hacia ese fin. El camino conducía hacia un cambio de la forma de gobierno, consecuencia de la «soberanía del pueblo» y la dejación por el

---

466 Esta afirmación sobre la responsabilidad es el sobreentendido principal al que conducen todos los caminos. Desde su nombramiento en julio de 1976, Suárez ya era responsable ante el Monarca. Las elecciones no crean de ninguna manera la responsabilidad del presidente del Gobierno ante el Rey. Tampoco es cierto que el Presidente pase a ser responsable ante su partido, que todavía no lo era y, salvo que tergiversemos los hechos, estos nos indican que fue el propio Presidente quien confeccionó las listas electorales, con lo cual los miembros de la coalición electoral son responsables ante él. Que Suárez pasara a ser responsable ante su electorado es difícil de entender a la vista de que su nombramiento como jefe del Gobierno dependía del Rey, y su escaño de diputado del mecanismo de disolución de la Cámara, que continuaba en vigor para los cuatro años, según la vieja legislación de Cortes, o de ninguno. Por último, el Gobierno en su totalidad o cualquiera de sus miembros pasaría a ser responsable, de forma provisional hasta que no entrase en vigor la Constitución, ante las Cortes, al regularse la moción de censura, mediante la Ley 51/1977, de 14 de noviembre. En este caso la práctica de las relaciones Gobierno-Cortes hicieron necesaria la regulación provisional. Era un paso intermedio que limitaba la responsabilidad del Gobierno ante el Rey, antes de aprobarse la Constitución.

Monarca de sus poderes o el respeto a esa soberanía.

Si la misma formación del Gobierno se liga a la representación de las Cortes, sean «colaboradoras» o constituyentes, también se camina hacia el mismo fin, que el Gobierno dependa de las mismas para su nombramiento.

Suárez optó por presentarse a las elecciones, encabezar el cartel electoral de UCD, controlar las listas electorales y reestructurar el Gobierno en función de los resultados electorales, como hemos visto, pero en principio esto último no suponía ninguna responsabilidad del Ejecutivo y de él mismo ante las Cortes. La falta de normas de relación entre estructuras o la inutilidad de las viejas ante los objetivos que se perseguían, ya señalados en las citas anteriores, prefiguran el desarrollo de esas relaciones hacia la instauración de un tipo de gobierno “mayoritario” en el sentido apuntado más arriba y una relación Ejecutivo-Legislativo desequilibrada a favor del ejecutivo y por lo tanto, mayoritaria.

Como lo importante era el modelo, es decir, que las elecciones eligen al parlamento y de éste sale el Gobierno (forma parlamentaria sin más)<sup>467</sup> también se olvidan ciertos elementos que afectan al Ejecutivo y a esa peculiar forma mayoritaria de darle vida. Nos referimos a la reestructuración de la Administración Central, con la «creación de nuevos Ministerios y fusión de otros» (Osorio, 1980: 330), que se decide en el Consejo de Ministros del día 4 de julio de 1977 por Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio<sup>468</sup>.

El Gobierno se reestructura. Desaparecen ministerios mientras otros nuevos entran en la escena política. Todo este cambio estaba propiciado por el artículo 26 del Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre Medidas Económicas<sup>469</sup>. Sobre este mecanismo ya hemos tratado con anterioridad. En este caso el Gobierno sí podía afirmar que transitaba «de la ley a la ley»<sup>470</sup>.

En síntesis, la situación de los ministerios queda reflejada en el Real Decreto 1558/1977 y los complementarios<sup>471</sup>, que consolidan el cambio en la estructura ministerial. El resultado

---

467 Leopoldo Calvo Sotelo (1999: 65-73), aunque de forma tardía, ha sido de los pocos que ha mencionado la cuestión del parlamentarismo y el presidencialismo y su posición es que “tenía que ser una monarquía parlamentaria” (1999: 65) y las cuestiones presidencialistas son producto de la televisión y el carisma de los presidentes del Gobierno, empezando por Adolfo Suárez.

468 (BOE, número 159, de 5 de julio de 1976).

469 (BOE, número 244, de 11 de octubre de 1976).

470 Aunque, curiosamente, el único que protesta de forma peculiar es Laureano López Rodó, recién elegido congresista en las listas de Alianza Popular (1993: 330-331).

471 Véase los siguientes Decretos: 1692/77, de 11 de julio, por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno (BOE, número 165, de 12 de julio); 1839/77, de 23 de julio, sobre estructura orgánica y funciones del Ministerios de Economía (BOE, número 177, de 26 de julio); 1918/77, de 29 de julio, sobre reestructuración del Ministerio de sanidad y Seguridad Social (BOE, número 181, de 30 de julio); 2258/77, de 27 de agosto, sobre estructura orgánica y funciones del Ministerio de Cultura (BOE, número 209, de 1 de septiembre); 2723/77, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa (BOE, número 265, de 5 de noviembre);

global puede visualizarse en el CUADRO III, que hemos construido, y en la siguiente relación específica, según la permanencia y el cambio de los nombres y de las competencias:

- Ministerios sin cambios: Exteriores, Justicia, Agricultura.
- Ministerios con cambio de competencias: Presidencia, Hacienda, Educación y Ciencia, Trabajo.
- Ministerios con cambio de nombre y competencias: Gobernación por Interior, Industria por Industria y Energía, Comercio por Comercio y Turismo.
- Ministerios nuevos: Defensa, Obras Públicas y Urbanismo, Economía, Transportes y Comunicaciones, Sanidad y Seguridad Social, Cultura y Bienestar.
- Ministerios suprimidos: Ejército, Marina, Aire, Vivienda, Información y Turismo.
- Ministros sin cartera suprimidos: Secretario general del Gobierno y Relaciones Sindicales.
- Ministros sin cartera nuevos: Adjunto para las Regiones y Adjunto para las Relaciones con las Cortes.

Esta reestructuración de la Administración Central no sólo se hace en función del Real Decreto-Ley señalado, sino que también se mantiene la referencia a los hechos para propiciar tal cambio. Sin ella, el cambio ministerial no tendría sentido, aunque se tengan en cuenta los resultados electorales.

No hay nada mejor que recurrir al preámbulo del Decreto para observar lo que está ocurriendo con el último acto del Gobierno nombrado el 4 de julio de 1976, antes de que se lleve a cabo la remodelación ministerial y se constituyan las nuevas Cortes.

Hemos observado otras justificaciones en momentos anteriores, desde las Leyes de Asociación Política y de Reunión, que pretendían poner en correspondencia las estructuras políticas con la realidad social. Es el principal argumento funcionalista, marxista o sistémico en términos de demandas que se ha utilizado. Los reformistas del Gobierno entienden que la sociedad cambia y, a la par, sus «exigencias», con lo que, en este caso, las estructuras políticas y administrativas necesitan reestructurarse para dar una respuesta satisfactoria a dichas exigencias. Como ha señalado Claus Offe, este ajuste sistémico puede rebasar la «racionalidad burocrática»

---

2761/77, de 28 de octubre, por el que se reorganiza la Presidencia del Gobierno (*BOE*, número 267, de 8 de noviembre); 615/78, de 30 de marzo, de estructura orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (*BOE*, número 79, de 3 de abril); 836/78, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 11/1977, de 8 de febrero (*BOE*, número 102, de 29 de abril); 2157/78, de 1 de septiembre, por el que se crea la Secretaría de Estado para la Información (*BOE*, número 221, de 15 de septiembre); 2158/78, de 1 de septiembre, por el que estructura el Gabinete del Presidente del Gobierno (*BOE*, número 221, de 15 de septiembre), y 2436/78, de 14 de octubre, por el que se crea la Secretaría de Estado para la Seguridad Social y se reestructura el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (*BOE*, número 248, de 17 de octubre).



cuando las condiciones sociales de aplicación de las reglas abstractas imposibilitan el cumplimiento de las funciones sociales que corresponde realizar a la administración estatal (Claus Offe, 1988: 9-10).

CUADRO III  
VICEPRESIDENTES, DEPARTAMENTOS MINISTERIALES  
Y MINISTROS SIN CARTERA

COMPOSICIÓN ANTIGUA	COMPOSICIÓN NUEVA
Vicepresidente 1º y Ministro sin Cartera	Vicepresidente 1º y Ministro sin Cartera
Vicepresidente 2º	Vicepresidente 2º
	Vicepresidente 3º
Ministerio de la Presidencia <sup>472</sup> Ministro Secretario del Gobierno	Ministerio de la Presidencia
Ministerio de Asuntos Exteriores	Ministerio de Asuntos Exteriores
Ministerio de Justicia	Ministerio de Justicia
Ministerio del Ejército Ministerio de Marina Ministerio del Aire <sup>473</sup>	Ministerio de Defensa
Ministerio de Hacienda <sup>474</sup>	Ministerio de Hacienda Ministerio de Economía
Ministerio de la Gobernación <sup>475</sup>	Ministerio del Interior
Ministerio de Obras Públicas <sup>476</sup> Ministerio de la Vivienda	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

472 La Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente pasa a Obras Públicas y Urbanismo (art. 5.c); la Subsecretaría de Planificación a Economía (art. 10.1); y la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte con sus Direcciones Generales se traslada a Cultura y Bienestar (art. 13.1.b).

473 La Subsecretaría de Aviación Civil a Transportes y Comunicaciones (art. 11.1.e).

474 La política financiera, el Banco de España, el Instituto de Crédito Oficial, el Instituto Nacional de Estadística (art. 10.1) y el Consejo de Economía Nacional (art. 10.3) pasan a Economía.

475 La Dirección General de Correos y Telecomunicaciones pasa a Transportes y Comunicaciones (art. 11.1.a); la Dirección General de Sanidad y otras a Sanidad y Seguridad Social (art. 12.1. a y c).

476 La Dirección General de Transportes Terrestres pasa a Transportes y Comunicaciones (art. 11.1.c).

(CONT.) CUADRO III  
VICEPRESIDENTES, DEPARTAMENTOS MINISTERIALES  
Y MINISTROS SIN CARTERA

COMPOSICIÓN ANTIGUA	COMPOSICIÓN NUEVA
Ministerio de Educación y Ciencia <sup>477</sup>	Ministerio de Educación y Ciencia
Ministerio de Trabajo <sup>478</sup>	Ministerio de Trabajo
Ministerio de Industria	Ministerio de Industria y Energía
Ministerio de Agricultura	Ministerio de Agricultura
Ministerio de Comercio <sup>479</sup> Ministerio de Información y Turismo <sup>480</sup>	Ministerio de Comercio y Turismo
	M. Transportes y Comunicaciones
	M. Sanidad y Seguridad Social
	Ministerio de Cultura y Bienestar
	Adjunto para las Regiones, sin cartera
	Adjunto Relaciones con las Cortes, sin cartera
Ministro de Relaciones Sindicales	

En aquellos momentos, el ajuste de una estructura de autoridad con el entorno tenía cinco razones genéricas, según la exposición de motivos del Real decreto 1558/1977.

- La primera es «la magnitud e intensidad de los cambios políticos que ha vivido la sociedad española».
- La segunda, «la necesidad profundamente sentida de conseguir una mayor eficacia en la dirección de las tareas político-administrativas».
- La tercera, «la conveniencia de coordinar órganos dispersos que coinciden en su

477 La Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural pasa a Cultura y Bienestar (art. 13.1.c).

478 La Subsecretaría de Seguridad Social, las Direcciones Generales de Ordenación y asistencia Sanitaria de la Seguridad Social, de Gestión y Financiación de la Seguridad Social y Asistencia y Servicios Sociales y otras pasan a Sanidad y Seguridad Social (art. 12.1. b y c).

479 La Subsecretaría de Marina Mercante pasa a Transportes y Comunicaciones (art. 11.1.d).

480 Todas las unidades, salvo la Subsecretaría de Turismo, pasan a Cultura y Bienestar (arts. 8.2 y 13.1.a).

actuación sobre unos mismos sectores sociales».

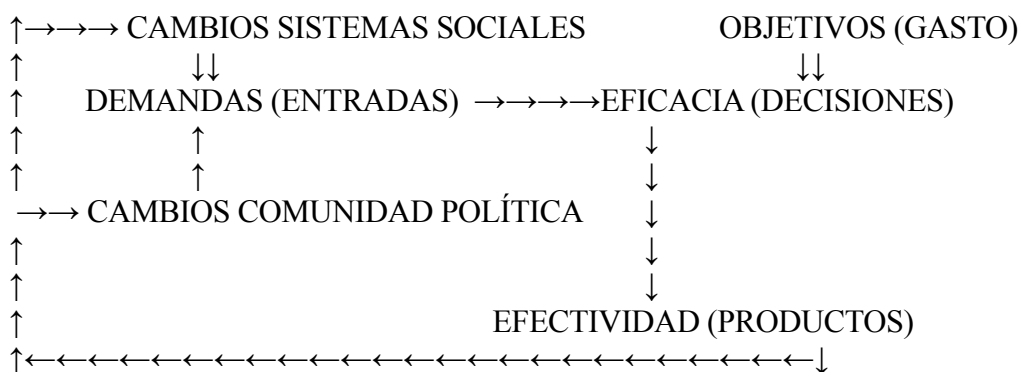
- La cuarta, «la demanda de una acción pública más intensa en algunos campos que exigen darles mayor relieve y un tratamiento más específico».
- Y, la quinta, tener en cuenta «las repercusiones en el gasto público, para que en ningún caso éste resulte aumentado, sino, antes bien, reducido, en la medida de lo posible y de acuerdo con el Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, que le sirve de fundamento».

Como se puede observar, todas las justificaciones caen dentro de la racionalidad sistémica y sólo existe una conexión con la racionalidad legal, sostenida sobre frágiles apoyos, al hacer referencia al Decreto-Ley 18/1976, aunque no en función exclusivamente del gasto, sino en virtud de la autorización del artículo 26 del mencionado Decreto-Ley, que ni siquiera se menciona, por la cual el Gobierno no tendrá necesidad de recurrir a una Ley para modificar la estructura del Gobierno y lo podrá hacer por Decreto.

Las cinco justificaciones encajan en la racionalidad sistémica como anillo al dedo. Así, recordemos que la «sociedad» posee los componentes de los sistemas sociales (urbano, transportes, comunicaciones, económico, cultural, educativo, de salud, etc.) y de la comunidad política. La interrelación entre las variables de estado y de flujo la hemos representado en el DIAGRAMA N° 1.

El carácter abstracto del DIAGRAMA N° 1 desaparece si tenemos en cuenta la estructura del Gobierno, que es de lo que tratamos. Es decir, que el ajuste de la estructura es realizado por el Gobierno para poder procesar las demandas, a la vista de los cambios de la sociedad. Para procesar las demandas ha llegado a la conclusión de que necesita ser más eficaz (Linz, 1987: 46), o sea, adoptar las decisiones pertinentes para solucionar los problemas básicos de ciertos «campos» y ejecutarlas de forma coordinada para obtener el resultado perseguido (Linz, 1987: 49), que está fijado en el «gasto público».

#### DIAGRAMA I



Con la reestructuración del Gobierno se pretende corregir los límites anteriores en cuanto a los fines del régimen político, tal cómo estaban fijados a partir del artículo tercero de la Ley Orgánica del Estado y que continúan el camino emprendido con la reestructuración y supresión de la Organización del Movimiento y los Sindicatos. El resultado de esa visión implica un aumento de los canales y su diversificación así como un aumento de los reguladores estructurales y la consiguiente coordinación entre ellos a través de reglas. Como los sindicatos empresarios iban retrasados respecto a la representación política hubo que habilitar las medidas de apoyo señaladas por Carrillo para adoptar decisiones. El mismo problema, por tanto, de un gobierno de coalición.

Si nos fijamos en los ministerios afectados, podemos comprobar que aún hay más. El principal campo afectado no es tanto el que se refiere a los sistemas sociales<sup>481</sup>, como el de la propia estructura de compulsión del régimen político, cual es el ámbito militar. Este «campo» es fundamental para garantizar (art. 37, LOE) los «fines fundamentales del Estado», tales como «la defensa de la unidad entre los hombres y las tierras de España» y «el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la Nación», así como para defender el «orden institucional» (arts. 3º y 37, LOE). Su «modernización» y la «unificación de la política de Defensa Nacional» son vitales para el proceso de instauración de la democracia. Seguramente nadie está en mejores condiciones para sintetizar este cambio trascendental que el primer ministro de Defensa, Teniente General Manuel Gutiérrez Mellado. Sus palabras nos sitúan en el cambio de los fines de los ejércitos y en el fundamento que lo justifica: «Y en ese período tan importante, reciente pero que ya nos parece, en cierto modo muy lejano, surgió para nuestros ejércitos, además de los clásicos<sup>482</sup>, un nuevo papel, una nueva misión, una misión atípica, pero fundamental. Ésta fue el evitar a toda costa una nueva guerra entre españoles. Y a esta "idea de maniobra" -según el léxico de los Estados Mayores en las órdenes de operaciones- dediqué todo mi esfuerzo» (Gutiérrez Mellado, 1988: 29). Este esfuerzo partía de una «filosofía»<sup>483</sup> que se transmitió a las guarniciones, agencias de prensa, en las celebraciones de la Pascua Militar y en informes generales a las unidades (Gutiérrez Mellado, 1988: 30-32). El resultado operativo fue la reforma militar, que comenzó con la creación del Ministerio de Defensa y que sintetiza el Teniente General Gutiérrez Mellado en el citado artículo, tanto en sus fundamentos y objetivos,

---

481 A saber, los sistemas urbano, económico, sanitario, informativo, cultural-educativo, de servicios sociales y de transportes, que pueden estar subordinados al sistema político o ser subsistemas del sistema político, sobre todo, en los países nacidos después de la II GM o salidos de una guerra civil, como es el caso de España.

482 Nada de fines «clásicos», si nos atenemos a la LOE.

483 El contenido sustancial de la misma, según las palabras del Teniente General, es el siguiente: «Que el ejército, por muy sagradas que sean sus misiones, está no para mandar sino para servir, y que este servicio, siempre a las órdenes del Gobierno de la nación, es exclusivo para la patria y para nuestro rey» (Gutiérrez Mellado, 1988: 29)

como en los cambios de la estructura organizativa y sus funciones<sup>484</sup>.

La participación de la comunidad política a través de los partidos presentes en las nuevas Cortes, todavía no constituidas, es la que canaliza esta demanda fundamental y las otras. Adolfo Suárez y los partidos de la UCD las asumirán de forma preeminente a partir del día cinco de julio en el ámbito del Gobierno.

El camino para realizar nuevos fines o desbloquear sus límites orgánicos comenzaba a estar controlado. La lucha política entre los partidos por definir las otras estructuras de autoridad y las relaciones entre ellas, así como los esfuerzos por fijar la nueva identidad política y los principios del régimen, cerrarán la instauración, no sólo de la nueva estructura del Gobierno, sino de todo el sistema político.

## *2. La constitución de las Cortes: Juntas Preparatorias e interinidad*

La Ley para la Reforma Política había previsto una estructura bicameral de las Cortes y una composición inorgánica. Había presupuesto que las Cortes ejercerían la función legislativa y tendrían capacidad para emprender la reforma constitucional por mediación del Congreso de los Diputados. Presuponía también el funcionamiento en Pleno y Comisiones. Añadía a éstas la Comisión Mixta y desdoblaba la de Competencia Legislativa, a la vez que cambiaba su composición, en lógica correspondencia con los cambios en la composición de las Cortes. Facultaba a ambas Cámaras para elegir a sus respectivos Presidentes y dotarse de sus propios reglamentos, y al Rey para nombrar al de las Cortes<sup>485</sup>.

Una vez celebradas las elecciones había que esperar, por lo menos, hasta la confirmación por las Juntas Electorales Provinciales de los Diputados y Senadores elegidos, y la remisión a las Cortes, por la Presidencia de la Junta Electoral Central, de la relación de los parlamentarios<sup>486</sup>. Sólo entonces podrían constituirse las Cámaras, pero nunca antes del 30 de junio, que era la

---

484 (Gutiérrez Mellado, 1988: 32-33). Una variante más refinada se puede encontrar en la conferencia pronunciada en un Congreso sobre la Transición, organizado por la Diputación de Córdoba del 22 al 28 de abril de 1990, titulada «Las fuerzas armadas» (Armesto et al, 1992: 155-165). El trabajo de Fernández López (1998) presenta descripciones datalladas sobre el particular.

485 Este hecho se verificó el día 16 de junio. Por el Real Decreto 1350/77, de 15 de junio se cesó a Torcuato Fernández Miranda y Hevia como Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino (*BOE*, número 143, de 16 de junio de 1977) y el Real Decreto 1351/77, de la misma fecha, nombró a Antonio Hernández Gil para ambos cargos. Miguel Herrero de Miñón fija la fecha en que «surgió la candidatura» de Hernández Gil en una cena del 27 de mayo de 1977. En la misma cena también surgieron las candidaturas de Fernando Álvarez de Miranda y Modesto Fraile. La primera para la presidencia del Congreso de los Diputados y la segunda para presidir de forma provisional la misma Cámara, acompañado de la «Mesa de edad» (1993: 108).

486 Artículos 67-71 del real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

fecha en la cual terminaba la prórroga de las Cortes orgánicas<sup>487</sup>.

El problema planteado para la constitución de las Cortes era el desajuste del procedimiento previsto en el artículo 5º del Reglamento de las Cortes de 1971 con la nueva situación, pues no había una Cámara, sino dos, ambas necesitadas, según la Ley para la Reforma Política, de sendos Presidentes. El «inconveniente», para Hernández Gil, consistía en que si las Cámaras «habían de tener sus propios Presidentes, el de las Cortes presidiría las reuniones conjuntas, mas no la sesión de una Cámara. Para que desempeñara el cometido que le asignaba la Ley en su significado propio sería preciso que el Congreso y el Senado se constituyeran en una sesión conjunta. Esto carecía de tradición y de lógica. ¿Cómo formar una Mesa común? ¿Cómo proceder, a partir de esa Mesa común, a las ulteriores votaciones para constituir las Mesas interinas? El Congreso y el Senado, según la tradición parlamentaria, se habían venido constituyendo separadamente, aunque en tiempo coetáneo. La intervención del Presidente de las Cortes o imponía una extraña reunión conjunta o era imposible que presidiera la constitución separada y coetánea<sup>488</sup> de las Cámaras. Además, políticamente no parecía aconsejable ese protagonismo omnicomprendivo ejercido por un Presidente desprovisto de credencial electoral» (Hernández Gil, 1988:160-161).

Si la Ley para la Reforma Política hubiera despejado las dudas y no se hubiera mantenido en «silencio», no habría ninguna «laguna», no habría necesidad de rechazar la intervención del Gobierno, ni la del propio Presidente de las Cortes para interpretar el Reglamento viejo y adaptarlo a la circunstancia de las dos Cámaras, regulando normativamente la constitución de ambas con la elección del Presidente provisional y la Mesa de Edad. Si nos atenemos a lo que cuenta Miguel Herrero, ya sabían que podía plantearse cierta situación respecto a la presidencia del Congreso, con la presencia más que probable de los diputados electos Dolores Ibárruri y Rafael Alberti. El problema para el Presidente era cómo justificar la constitución de las Cortes, dejando de lado el Reglamento de 1971 y el pasado franquista. Tal como nos lo cuenta (Hernández Gil, 1988:151-162), parecía coherente hasta la aparición de las memorias de Herrero de Miñón (1993)<sup>489</sup>.

Con tantos condicionales la situación no presentaba tintes optimistas, pues impedía la constitución de las Cortes y el comienzo de sus urgentes tareas en un momento político crucial. Antonio Hernández Gil entenderá esa dificultad como una laguna en el ordenamiento jurídico, porque no se había previsto la constitución de las Cámaras en la Ley para la Reforma Política. El viejo Reglamento, por su parte, no aportaba solución alguna. La única validez normativa que

---

487 El Decreto 111/76, de 27 de enero, amparándose en la «causa grave» establecida en los artículos 7º, apartado b) y 10, apartado c) de la Ley Orgánica del Estado, había prorrogado la legislatura hasta el 30 de junio de 1977.

488 Pero podía hacerlo de forma no coetánea.

489 Un antecedente se encuentra en Álvarez de Miranda (1985: 146).

encuentra Hernández Gil en el Reglamento es la que se refiere a la capacidad del Presidente para dictar normas cuando surjan dudas sobre la interpretación de alguna cuestión (art. 18, apartado 23). No sólo servirá para no constituir las Cortes, sino también para no regular el funcionamiento de las Comisiones y la vida parlamentaria. Su única virtualidad será dotar al Presidente de capacidad interpretativa y normativa, con lo cual podrá dictar unas normas provisionales para la constitución del Congreso y del Senado<sup>490</sup>, ayudándose del Código Civil para recurrir a los precedentes históricos y resolver el problema previo<sup>491</sup> a la constitución interina de las Cámaras, permitiendo que éstas inicien su andadura<sup>492</sup>. Con estas apoyaturas se pretendía cumplir con el requisito «de la ley a la ley», aunque estamos en el camino de la instauración y para nuestra perspectiva metodológica es un aspecto secundario. Bien es verdad que para los reformistas todavía tenía su importancia, como se demostró en el caso de la elección de los miembros del Consejo del Reino.

La consecuencia de todo ese proceso se resuelve con la respuesta a la siguiente pregunta:

---

490 Normas de 28 de junio y 8 de julio de 1977 (*Boletín Oficial de las Cortes*, números 1581 y 1583).

491 «Hasta llegar a la constitución definitiva de las Cortes era y es necesario proceder de modo gradual. He aquí las fases: etapa preparatoria, constitución interina y constitución definitiva. Es el tránsito obligado para ir haciendo posible gradualmente el autogobierno.

»En la regulación provisionalísima o provisoria el inicio de la primera etapa se llamó "De las Juntas preparatorias". Con esta denominación se reproducía la ya utilizada por el Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes de 9 de septiembre de 1813, (...).

» Dentro de las "Juntas preparatorias" se comprendía la designación del Presidente provisional, la formación de la Mesa de Edad y la constitución interina de las Cámaras. (...). Según la tradición parlamentaria reflejada en los sucesivos Reglamentos, la fórmula era la siguiente: actuaría como Presidente provisional el primero en el tiempo en presentar su credencial; la intervención de éste consistiría en dar paso a la Mesa de Edad, en la que ocuparía la silla de la Presidencia el de mayor edad, y las de los Secretarios los cuatro más jóvenes. No había Vicepresidentes, que aparecían después de nombrarse la mesa interina. A tenor del Reglamento del 15 de noviembre de 1971, faltaba el Presidente determinado por el primero en el tiempo, según la lista de presentación de credenciales, ya que no existía tal presentación, y además las Cortes iniciaban su constitución con un Presidente previamente nombrado. Pero había de formarse la Mesa de Edad, que no lo era en la Presidencia, sino en las Vicepresidencias y en las Secretarías: habrían de actuar como Vicepresidentes los dos de más edad y como Secretarios los dos más jóvenes.» (Hernández Gil, 1988:158-159). Ante esta situación se arbitra una tercera fórmula: «De los Reglamentos que venimos llamando históricos (comprendiendo desde el primero hasta el de 1834) se acogió la figura del Presidente provisional designado por la prioridad, entre los presentes, según las listas de presentación de credenciales en las Cortes. Del Reglamento de 1971 se tomaba (acaso era ésta, comprendida en el art. 5º, la única norma de posible utilización) que la Mesa de Edad lo fuera en todos sus miembros excepto en el de Presidente, para lo que hubo que asignar este cometido al Presidente provisional, ya que las razones expuestas dificultaban, desaconsejaban y hasta impedían que interviniera como Presidente de la Cortes. Que formaran parte de la Mesa de edad dos vicepresidentes, también procedía del reglamento de 1971, así como los dos Secretarios, si bien los cuatro miembros (además del Presidente) coincidían numéricamente con el criterio reglamentario de los años 1847, 1918, 1931 y 1934, aunque tenían entonces condición de Secretarios» (Hernández Gil, 1988:161).

492 Como dice la exposición de motivos de las Normas Provisionales dictadas por el Presidente de las Cortes, una vez expuestos los criterios normativos se requiere «el mínimo normativo indispensable para llegar a la constitución interina de las Cámaras dentro siempre del obligado respeto a su autonomía para establecer la propia ordenación reglamentaria, incluso la de carácter provisional una vez en funcionamiento».

¿qué competencias poseían las Cortes? La contestación, en estrictos términos de legalidad, depende de la LRP y el Reglamento de las Cortes de 1971.

Según la Ley para la Reforma Política las Cortes podrían, en general, legislar y llevar a cabo la iniciativa de reforma constitucional, así como dotarse de sus propios reglamentos; mientras tanto, deben regirse «por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de la facultad de acordar de modo inmediato las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes»<sup>493</sup>.

Si la etapa previa y la constitución interina se hacían en virtud de la potestad normativa atribuida por el Reglamento de 1971 al Presidente de las Cortes y éste tenía que recurrir a los límites del Código Civil para evitar que un comunista presidiese la Mesa de Edad en el Congreso, era una desviación del propio espíritu de la LRP y de la materialidad del Reglamento de las Cortes de 1971. Pero esta desviación no era tan importante en las normas provisionales porque se trataba de una cuestión previa, que no afectaba a las competencias, aunque instauraba un procedimiento de constitución de las Cámaras híbrido, para resolver de forma oportuna el «problema comunista» mencionado y con el calificativo de consuntivo (Hernández Gil, 1988:168).

Ahora bien, cuando en las normas provisionales se incluye la regulación de los grupos parlamentarios y de las Comisiones, no hay ninguna justificación en la exposición de motivos. Sólo a *posteriori* la ha justificado Hernández Gil, apoyándose en la Disposición Transitoria Tercera de la LRP, para crear dos Comisiones no previstas en la LRP, como son las de Reglamento e Incompatibilidades (1988:164).

Por lo que se refiere a los grupos parlamentarios, las razones aducidas con posterioridad en la obra de Hernández Gil, se substancian en la siguiente cita del entonces Presidente de las Cortes:

«En este punto es bien claro que la regulación provisionalísima había de serlo casi por entero de nueva planta (el subrayado es nuestro). Sólo cabía pensar si la formación de los grupos era encajable en la fase inicial. Y la respuesta era afirmativa, porque la formación de las Comisiones indispensables y la constitución definitiva de las Cámaras, con las consiguientes votaciones, exigía contar ya con unas Cortes articuladas en sus bases. (...).

»En tanto la conveniencia de los grupos parlamentarios se presentaba como una cuestión pacífica, no ocurría lo mismo con la determinación del número mínimo para constituir un grupo» (Hernández Gil, 1988:165-166).

Como se ve, la regulación de los grupos parlamentarios es nueva y se necesita para proceder a la formación de las Comisiones parlamentarias indispensables y para la constitución

---

493 Disposición Final Tercera, Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (BOE, número 4, de 5 de enero).



definitiva de las Cámaras. En ambos casos es conveniente para los partidos políticos que han obtenido escaños en las Cortes. Nada se dice sobre la Disposición del anterior Presidente de las Cortes, que regulaba los grupos parlamentarios<sup>494</sup>. Lógicamente, si el Reglamento de las Cortes de 1971 era inservible, más lo sería la Disposición del anterior Presidente. Además, que sea «encajable en la fase inicial» tiene justificación para la formación de las Comisiones indispensables, pero no para la constitución definitiva de las Cámaras, que había de realizarse con el Reglamento en la mano.

De cualquier forma, la remisión de la LRP, según la Disposición Transitoria Tercera, al Reglamento de 1971 es una derivación inútil porque los partidos estiman inconveniente la continuidad normativa en los términos de dicho Reglamento. Sólo queda recurrir, según esa Disposición Transitoria, a la «facultad de acordar de modo inmediato las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes». La función del Presidente de las Cortes es el nexo más cercano que se podía utilizar para suplir la necesidad y la conveniencia de los partidos políticos. Con la atribución por la LRP de autonormatividad a las Cortes, complementada con la Disposición Transitoria Tercera, las Cámaras podrían hacer lo que su voluntad estimase conveniente y necesario. No había ningún límite para legislar, hacer la reforma constitucional o dotarse de la organización y funciones que el juego de las mayorías permitiera. Bien entendido que la LRP sometía la voluntad legislativa o de reforma a un procedimiento, pero no a un límite en cuanto al contenido, es decir, las competencias<sup>495</sup>.

Sin embargo, hay que resaltar una disposición de las Normas Provisionales relacionada con esta línea argumental, para que se pueda valorar el juego que permite la propia legalidad, que comienza a instaurarse de forma provisional con el fundamento de la LRP. Nos referimos al artículo 27 de las Normas Provisionales que dice:

*«Hasta que se constituyan definitivamente las Cámaras<sup>496</sup> y se determinen las normas reglamentarias que han de regir su funcionamiento, el Congreso y el Senado sólo efectuarán las elecciones y tomarán los acuerdos de carácter normativo a que se refieren las presentes disposiciones. Podrán deliberar y pronunciarse, sin embargo, sobre las comunicaciones del Gobierno, o las proposiciones que no fueran de ley presentadas por los grupos parlamentarios, acomodándose en lo posible a lo dispuesto en los artículos 14 y 15».*

Con esta regulación, las Cámaras, durante el período comprendido entre el 13 de julio de

---

494 (Boletín Oficial de las Cortes del día 9 de marzo de 1976); (López Rodó, 1993: 234).

495 De ahí vendrán las dudas sobre si las Cortes son Constituyentes o no lo son. Según la LRP no lo son, pero pueden serlo si lo deciden y toman la iniciativa de reforma constitucional, que no tiene ningún límite en cuanto al procedimiento, es decir, que es absolutamente flexible. Lo veremos en el punto cuarto de este apartado.

496 La cursiva pertenece al texto de las Normas Provisionales.

1977, día en que se convocaron las Juntas Preparatorias<sup>497</sup> y se constituyeron interinamente las Cámaras, y el 18 de octubre de 1977, fecha en la cual entraron en vigor los Reglamentos Provisionales de ambas Cámaras, pueden hacer lo siguiente:

1) Elegir los Presidentes interinos y las Mesas interinas<sup>498</sup>, según los artículos cuatro a diez de la Normas Provisionales; la Comisión de Urgencia Legislativa y las Comisiones de Competencia Legislativa previstas en la Disposición Transitoria, apartados uno y dos, de la Ley para la Reforma Política; las Comisiones de Incompatibilidades y de Reglamento<sup>499</sup>, según lo establecido en los artículos 25 y 26 de las Normas del Presidente de las Cortes; y los diez Consejeros del Reino<sup>500</sup> en representación de las Cortes según lo estipulado por la Disposición Transitoria Segunda, apartado tercero, de la LRP.

2) Tomar los acuerdos normativos referentes al número de Diputados y Senadores que integrarán los Grupos Parlamentarios y las Comisiones, salvo la de Urgencia Legislativa, que ya tenía atribuidos el número de miembros por la Disposición Transitoria Segunda<sup>501</sup>, al orden del día de las Cámaras y la ordenación de los debates, al lugar que los Grupos Parlamentarios ocuparán en los Salones de Sesiones<sup>502</sup>. Además, cada Grupo establecerá la organización interna que considere pertinente.

3) Deliberar y pronunciarse sobre las comunicaciones del Gobierno<sup>503</sup>.

4) Deliberar y pronunciarse sobre las proposiciones no de ley de los Grupos Parlamentarios<sup>504</sup>.

En estos dos últimos casos, los parlamentarios tenían dos opciones. Podrían acomodarse o no a lo establecido en los artículos catorce y quince de la Normas. Si no es posible seguir los pasos, tendrían que determinarse otros caminos, conforme al artículo veintiuno, apartado primero, de las Normas Provisionales. Se trataba de decidir el camino mediante una reunión del

497 Por Real Decreto 1603/77, de 5 de julio (*BOE*, número 160, de 6 de julio).

498 Lo hicieron en la Sesión del día 13 de julio, después de reunirse la Juntas Preparatorias.

499 Los miembros fueron elegidos en la sesión del 1 de agosto de 1977.

500 En la sesión del día 26 de julio de 1977 se discutió si procedía elegirlos o no a los Consejeros pertenecientes al Congreso. La Mesa del Congreso no admitió la propuesta socialista y se pasó a la elección (López Rodó, 1993: 333); (Herrero de Miñón, 1993: 112-113), (Peces-Barba, 1978: 20-21). Los Consejeros pertenecientes al Senado fueron elegidos el día 27.

501 Sesión Plenaria del día 14 de julio. El día 26 se formalizan los Grupos. Una moción redactada por la Mesa y los representantes de los Grupos Parlamentarios, basada en una propuesta de los socialistas, cambió la composición de las Comisiones y creó dos nuevas, la Constitucional y la de Economía y Hacienda.

502 Acomodación efectuada entre los días 14 y 22 de julio.

503 Por ejemplo, el debate en el Congreso con motivo de la remodelación del Gobierno, a partir de una comunicación del ejecutivo de 25 de febrero de 1978. En el Senado, sobre política exterior y política autonómica (Cortes generales, 1980).

504 El día 27 se celebró una sesión plenaria para hacer Declaraciones políticas de carácter general. Debate sobre Orden Público.

Presidente de la Cámara con los portavoces o representantes de los grupos parlamentarios y un representante del Gobierno<sup>505</sup>. Si se acomodan al procedimiento de los artículos mencionados los pasos serán los siguientes:

1º. Las formaciones políticas presentan por escrito a la Mesa la propuesta objeto de deliberación.

2º. La Mesa resuelve sobre la admisibilidad de la propuesta.

3º. Si admite la propuesta, fija el tiempo total del debate y lo distribuye entre los oradores, concediendo dos turnos a favor y dos en contra.

4º. Terminado el debate se somete a votación la propuesta.

5º. Resulta aprobada si obtiene mayoría de votos a favor<sup>506</sup>.

Mientras se aprueba el Reglamento, que tendrá carácter provisional, las Cámaras intervienen en el control político del Gobierno (Decretos-Leyes) y en las funciones de legislación (proyectos de Ley). Por lo tanto, prefiguran de forma provisional el control parlamentario del Gobierno. La relación entre el Gobierno y las Cortes se puede vislumbrar en un hecho significativo referido a los Decretos-Leyes. Una vez constituida la Comisión de urgencia legislativa, la utilización del mecanismo de convalidación de los Decretos-Leyes del artículo 13 de la Ley de Cortes tendrá un nuevo sentido. Mientras que en el régimen franquista el sentido del control radicaba en la constitucionalidad del texto legal, ahora el control es de tipo parlamentario, es decir, de las Cortes sobre el Gobierno. Se ha instaurado una relación de dependencia parlamentaria, porque la aprobación la otorga la Comisión del Congreso que está compuesta por los partidos mediante criterios proporcionales. Y el partido del Presidente del Gobierno -UCD- no tiene mayoría y podía perder las votaciones. Ya no es la técnica de la constitucionalidad de la tramitación por esa Comisión, sino el problema de alcanzar la mayoría o, lo que es igual, de responsabilidad política y el control efectivo del Gobierno por el Congreso. Además, el propio Gobierno ya no participa formalmente en el control de la Comisión, como lo hacía en el Régimen franquista, sino a través de su partido como minoría mayoritaria y sin disciplina de voto.

Asimismo, las Cortes -el Congreso- resuelven tomar la iniciativa de la Reforma constitucional, relegando la iniciativa del Gobierno, y a tal fin convocan Plenos monográficos para debatir diversos temas a iniciativa suya o por comunicaciones del Gobierno.

La conclusión es obvia. Con la regulación de las Normas Provisionales, las Cortes quedan

---

505 Por ejemplo, una moción aprobada para la creación de la Comisión Constitucional y de Economía y Hacienda.

506 Dos ejemplos: Primero, la elección mencionada de los Consejeros del Reino, que no pasó del punto segundo. Segundo, los Pactos de la Moncloa.

articuladas en sus bases, como ha señalado Hernández Gil. La justificación jurídica se manifiesta en la tendencia a dar por válido todo el ordenamiento jurídico «constitucional» del pasado. No existe ninguna incompatibilidad entre el ordenamiento del ayer y el utilizado en la transición. De esa forma se acepta la mayor flexibilidad hasta encontrar la norma filosofal que encaja como un comodín. Esta búsqueda sólo se efectúa con respecto a la constitución interina de las Cortes. Pero, por otra parte, se crean nuevas regulaciones ante los hechos nuevos, que no poseen precedente al que se pueda recurrir, para evitar el vacío legal mencionado por Hernández Gil. Por ejemplo, el artículo 13 de las Normas Provisionales establecía lo siguiente: «Una vez constituidas interinamente las Cámaras se procederá en cada una de ellas a la determinación del número mínimo de diputados o senadores o de los requisitos que las distintas formaciones políticas han de reunir para integrar un Grupo Parlamentario».

Se establecía así un cierto orden bajo un procedimiento para que pudieran, cuando menos, quedar constituidas. Y más aún, para que una vez resuelto el problema de su constitución resultasen operativas. Pero las dificultades surgen en cascada. Los partidos modifican el orden interno de las Mesas de las Cámaras. ¿El presidente de entonces mantenía las potestades del antiguo presidente para controlar el orden del día? ¿Podía el Gobierno intervenir para controlarlo? ¿Se podían comenzar las tareas como antaño?

No. Era indudable que no. Si hubiese que seguir la lógica de la argumentación de Hernández Gil habría que haber regulado únicamente las normas provisionales de constitución. Para el resto de la normativa, incluida en las normas provisionales, no existía ningún vacío y, sin embargo, Hernández Gil creó nuevas disposiciones con el beneplácito de los partidos y el Gobierno.

Aunque se considerase que todas las normas existentes eran perfectamente compatibles y que el camino efectivo era el denominado «de la ley a la ley», subsisten hechos puramente fácticos, más allá de esa justificación, que no pueden ocultar la realidad de la creación de una nueva normativa<sup>507</sup>. Además no se puede olvidar que estas normas provisionales se hacen bajo la cobertura del acuerdo de todos los grupos políticos representados en las Cámaras. Las implicaciones sobre la forma de gobierno de las normas de relación entre las dos estructuras son claras: no existe responsabilidad del Gobierno ante las Cortes, con lo cual continuaba siendo el Gobierno de su Majestad, pero al desarrollar las Cortes su capacidad autonormativa podrán modificar la forma de ejercicio del poder, es decir, la unidad de poder y coordinación de funciones<sup>508</sup>.

---

507 Cualquier observador de la normativa de entonces ha podido constatar que la Jefatura del Estado seguía emitiendo Decretos-Leyes y que se aprobaron leyes saltándose las Normas Provisionales. (Paniagua Soto, 1984: 44).

508 Las relaciones de responsabilidad política se instauraron provisionalmente subordinando la

### 3. El discurso del monarca

Otro elemento que influye sobremanera en el camino de la instauración de los elementos del sistema político, sobre todo en las relaciones del ejecutivo con el legislativo como consecuencia del impulso a la acción directa de los representantes para que formalicen el marco legal de las relaciones sociales, lo podemos encontrar en el discurso que el Monarca dirige a las Cortes en la solemne Sesión conjunta de apertura<sup>509</sup>, con la presencia del Gobierno en pleno, y que marcará el inicio de «la primera Legislatura de las Cortes de la Monarquía»<sup>510</sup>. *Emilio Attard* ha reconocido que el Rey, con el contenido de su discurso, «impulsó al propio Congreso indirectamente para hacer uso de la iniciativa de reforma constitucional que, a tenor de la ley para la Reforma Política, de 5 de enero de 1977, y su artículo 3º le corresponde» (1983: 47).

El 22 de julio pronuncia el Rey su discurso. La LRP en su parte de legislación extraordinaria atribuye la iniciativa de la reforma constitucional al Gobierno, a las Cortes y al Monarca, en este caso mediante el recurso al pueblo. El trabajo de las Cortes, una vez iniciado el proceso de reforma, bien sea mediante proyecto del Gobierno o proposición del Congreso, requeriría ajustarse al procedimiento del artículo 3º, apartado segundo de la LRP, necesario, como mínimo, para iniciarse la creación de una Comisión. El Rey va a influir con su discurso en este mecanismo de la reforma constitucional.

Aunque afirma que «como Monarca constitucional (...) no me incumbe proponerles un programa de tareas concretas que únicamente a ustedes y al Gobierno corresponde decidir; ni ofrecer orientaciones para llevarlas a buen término, pues es cometido de los poderes políticos», ya ha formulado varias tareas y objetivos y los perfila y concreta a partir de ese momento del discurso. Así, hasta ese instante ha manifestado los siguientes:

- Lograr que haya un lugar «para cada ciudadano en el mundo del trabajo, de la cultura, de la economía, de la información y de las demás esferas de nuestra sociedad».
- Convocar a los diputados y senadores «a una colaboración plena y decidida para conseguir» los fines anteriores.
- Tratar de consolidar la democracia que ha comenzado.
- «Procurar eliminar para siempre las causas de nuestros enfrentamientos», dado que «poseemos» las dos condiciones básicas: «altura de miras y de afán de trabajo en común».

También ha señalado los medios complementarios para tales fines. Son los siguientes:

---

capacidad autonormativa de las Cortes a la Ley 51/1977, de 14 de noviembre.

509 Convocada por Real Decreto 1603/77, de 5 de julio (BOE, número 160, de 6 de julio).

510 Discurso del Rey en la Sesión conjunta del día 22 de julio de 1977, que aparece en el Diario de Sesiones de la fecha y lo reproduce Emilio Attard (1983: 38-43). El Decreto 1603/77 en su artículo 3º aclaraba que «la Legislatura comienza el día de la solemne Sesión de apertura».

- La capacidad de diálogo,
- El ejemplo de avenencia y espíritu abierto que ya se ha puesto de manifiesto desde el día 13 de julio.

- El estrecho contacto de la Corona con el pueblo y con los representantes legítimos del pluralismo.

- El reconocimiento del carácter legítimo de los distintos puntos de vista, ideologías o aspiraciones.

- La limitación recíproca de los mismos en beneficio de la comunidad.

- La tolerancia como «única vía hacia el futuro de progreso y prosperidad».

Ante este cúmulo de objetivos y medios, que como él mismo reconocía no le incumbía proponer, no se desanima y prosigue con las indicaciones sobre los fines que debían perseguirse:

- La Corona debe realizar una función integradora y tener un poder arbitral.

- El Congreso y el Senado «tienen que realizar un doble papel: el de ser la primera concreción de la democracia y el de crear esa misma democracia como modo de convivencia<sup>511</sup> y como sistema eficaz para una sociedad libre y moderna que permita la formulación de sus reivindicaciones, su transformación y el progreso de la justicia».

- Las Cortes tienen la responsabilidad de «recoger las aspiraciones de los españoles y canalizarlas adecuadamente. No podremos fracasar en esta tarea de crear y mantener la democracia, como han fracasado otros intentos históricos, pues sabremos interpretar adecuadamente lo que más convenga al servicio del pueblo español».

- «La ley nos obliga a todos por igual. Pero lo decisivo es que nadie pueda sentirse marginado. El éxito del camino que empezamos dependerá en buena medida de que en la participación no haya exclusiones. Con la presencia en estas Cortes de los partidos que a través del voto representan a los españoles, damos un paso importante en esa dirección y debemos disponernos con nobleza a confiar en quienes han sido elegidos para dar testimonio de sus ideas y sus ilusiones».

- «Además de estos objetivos, el país tiene pendientes muchos problemas concretos sobre los que el pueblo español espera la acción directa de sus representantes. El primero es crear el marco legal adecuado para las nuevas relaciones sociales, en el orden constitucional, el regional o en el de la comunicación humana».

- «La Corona desea -y cree interpretar las aspiraciones de las Cortes- una Constitución que dé cabida a todas las peculiaridades de nuestro pueblo y que garantice sus derechos históricos y actuales».

- La Corona «desea el reconocimiento de la diversa realidad de nuestras comunidades

---

511 Este subrayado y los siguientes de las citas del discurso son nuestros.

regionales y comparte en este sentido cuantas aspiraciones no debiliten, sino que enriquezcan y hagan más robusta la unidad indiscutible de España.»

- «La Corona desea un marco de justicia para las relaciones entre los hombres y un ejercicio de la autoridad sin discriminaciones».

- «La Corona desea que se creen los instrumentos necesarios exigidos por la dignidad del hombre».

- Aceptar «las normas que estas Cámaras van a elaborar» por «quienes estamos obligados a resolver en común nuestro destino».

- Atender necesariamente en los trabajos de las Cortes «a los sectores menos favorecidos de nuestro pueblo».

La relación de cometidos es más prolija, pero para entender la influencia del programa ausente resulta una muestra suficiente.

Por tanto, las Cortes deben recoger las aspiraciones de los españoles e interpretar lo que conviene al pueblo español. Nadie debe sentirse marginado. Hay que confiar en los elegidos para testimoniar sus ideas e ilusiones. Aparece la Comunidad Política con su idea pluralista que se ha ido estableciendo hasta llegar a la representación en las Cortes. Idea de participación y libertad que ha hecho posible los reguladores dentro de la Comunidad Política cuyo peso específico se conoce por la representación en las Cortes, gracias al sistema electoral. Sin embargo, estos reguladores tienen ideas, pero no un cimiento común definido<sup>512</sup>. El monarca reconoce una nueva Comunidad Política al hablar de las relaciones sociales y pide que se moldeen en la Constitución, es decir, que se comience su institucionalización por su plasmación legal al máximo nivel (Constitución), pero también en otros ámbitos no estrictamente constitucionales: regionales (reconocimiento de una nueva estructura territorial del Estado) y de comunicación (nuevo sistema de comunicación). Su deseo se debe traducir en una nueva Constitución. La unidad de España en este momento no tiene ningún basamento, ni en términos de principios del régimen político, ni de identidad de la comunidad política. Solo existe España como signifiante con pluralidad de significados encarnadas en los idearios de los partidos políticos presentes en las Cortes.

Junto con la pluralidad de significados existe una propuesta que pretende incorporar los elementos económicos y sociales a la Comunidad Política. Todos los subsistemas sociales se deben integrar en el sistema político. Deben ser regulados por éste y ser incluidos en la Comunidad Política.

Para crear una nueva comunidad política sólo se requiere el concurso de los derechos

---

512 En otro lugar del discurso había expresado lo siguiente: «Las diferentes ideologías aquí presentes [en las Cortes] no son otra cosa que distintos modos de entender la paz, la justicia, la libertad y la realidad histórica de nuestra Patria. La diversidad que encarnan responde a un mismo ideal: el entendimiento y la comprensión de todos. Y está movido por un mismo estímulo: el amor a España».

políticos clásicos. Si por añadidura se recurre a los derechos de tipo económico y social y a la democracia como «modo de convivencia», lo que se pretende es integrar los sistemas sociales en el sistema político. El resultado da lugar a las versiones totalitarias o a la solución encontrada después de la segunda guerra mundial, que se identifica con el nombre de Estado social. Esta segunda opción la defienden con mayor fuerza los grupos de la oposición rupturista. La alternativa preferida no es otra que la del contexto occidental europeo, con vértice en el sistema alemán. La identidad económico-social de la comunidad política había quedado integrada en el nuevo orden emergente tras la Segunda Guerra Mundial. Ciertamente que antes había aparecido el esquema en un campo ideológico, pero no por ello menos ajustado a su ulterior desarrollo, como puede observarse en la obra de Herman Heller.

La consecuencia no es neutra ni se hace esperar. Los sistemas sociales quedarán subordinados al sistema político, cuando la Constitución sea alumbrada. Se realiza una transformación en la que aquellos pierden su autonomía y pasan a ser meros subsistemas del sistema político. Las competencias de las estructuras de autoridad del Régimen van a tener capacidad de intervención más allá de su normal acción política -autonomía-. Pero autonomía entendida como funcionamiento del sistema político en su imbricación con los otros sistemas sin que ninguno de ellos disponga de la posibilidad de control sobre el otro. La diferencia es importante. En este segundo supuesto se trata de una autorregulación entre los sistemas. En la primera posibilidad se trata de un sistema político que se impone y regula a los demás.

El Rey en su discurso de inauguración de las Cortes en 1977 se explaya, interpretando el sentir y las aspiraciones de las Cortes, sobre el contenido de la reforma, como se puede comprobar si se recurre directamente a su lectura. Les indica a las Cortes cuáles son los cometidos que deben emprender. Sus palabras trascienden el estricto ámbito político de las Cortes para alcanzar a todos los demás sistemas sociales a través de los medios de comunicación. El discurso del Rey no sólo está dirigido a los presentes en la solemne Sesión de apertura de las Cortes, sino que además es un producto para la nueva Comunidad política y para los demás sistemas sociales. El Rey indica cuáles son los aspectos que, a su juicio, es preciso plasmar como materia constitucional. ¿Era esa la función del Jefe del Estado? ¿Tenía que indicar el contenido de la reforma?

No, es evidente. No poseía ninguna potestad reglada que le permitiese realizar una declaración indicando el contenido de la reforma. Esa atribución, realizada de facto, solamente se podría entender en el supuesto de conservar los poderes extraordinarios del Caudillo para dar vía libre a la decisión de los partidos. Ni siquiera se atiene al contenido que le atribuye la LRP. Con todo, es una forma de colaborar en el camino de la instauración, pues, pasado el ecuador del año 1977, no iba a ser él mismo, desde la propia Jefatura del Estado, un obstáculo para alcanzar los «fines que no hace mucho tiempo formuló», como diría en el discurso del día 22 de julio de 1977



(Attard, 1983: 39), cuando más cerca se encuentra de alcanzarlos.

#### 4. *La Comisión Constitucional*

Las Normas Provisionales dictadas por Hernández Gil no casan bien con el discurso real porque la tarea prioritaria es distinta. Mientras las Normas están encaminadas a que las Cámaras de las Cortes se doten de sus respectivos Reglamentos, el discurso resalta el deber de iniciar la reforma constitucional. La decantación por ambos cometidos será paralela y la reacción del Partido Socialista a la iniciativa del Gobierno coadyuva a plantear una moción, que ni tan siquiera se desarrolla o justifica en el contenido de las normas procedimentales, con el objeto de crear una Comisión Constitucional, distinta de aquéllas que prescribía la Ley para la Reforma Política y de las que señalaba el Presidente de las Cortes en sus Normas Provisionales.

Al crear esta Comisión Constitucional se pasa por encima de la Ley para la Reforma Política y de las Normas de Hernández Gil. Lo cual no significa tal como hemos visto al analizar la constitución de las Cortes, que la legalidad quede hecha añicos. Más bien al contrario. Es el voluntarismo político de los partidos presentes en las Cortes, y en concreto en el Congreso, el que quiere desligarse del pasado<sup>513</sup> inmediato de dieciocho días atrás y proclamar que las Cortes se declaran autoconstituyentes. Los acontecimientos discurrían con gran rapidez. Se trataba de dilucidar quién ejercería la iniciativa y cuál sería el procedimiento para elaborar la Constitución. Junto con estos dos aspectos, lo que aparece en la superficie del discurso público de los actores es si las Cortes son o deben ser constituyentes<sup>514</sup>.

---

513 Hernández Gil relata su versión de lo acaecido hasta el día 22 de julio de 1977 en los siguientes términos: «Particulares dudas se plantearon sobre si antes de la constitución definitiva de las Cortes debería de haber o no en ellas alguna actividad distinta de la requerida para su propia organización y puesta en funcionamiento. En este punto parecían encontradas las posiciones del Gobierno y de las fuerzas políticas que ya actuaban como virtual oposición. El Gobierno se inclinaba porque las Cámaras se ocuparan sólo de sus Reglamentos, dejando en todo caso para después de su constitución definitiva cualquier otro tipo de actuación. En cambio, quienes durante tantos años habían permanecido no sólo apartados del poder, sino de la política a la luz pública, sentían prisa por las actuaciones parlamentarias. No faltaba el vaticinio de que había de producirse una especie de toma clamorosa del Parlamento, que pasaría a ser escenario de grandes proclamas y reivindicaciones tras el silencio, el sigilo y la persecución» (1988:168-169).

514 Esta cuestión queda clarificada en los términos siguientes, siguiendo a Pedro de Vega: «Por un lado, el poder constituyente, en cuanto poder ilimitado y soberano del pueblo [«La democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo». Art. 1º.1, LRP], al quedar sometido a las normas de procedimiento [«La iniciativa de reforma constitucional corresponderá: a) Al Gobierno. b) Al Congreso de los Diputados». -Art. 3º.1, LRP-. No hay procedimiento para decidir sobre la iniciativa ni para tramitar el proyecto, pero sí para decidir sobre el mismo: «Cualquier -no hay límite- reforma constitucional, requerirá la aprobación del Congreso y del Senado, etc.». Art. 3º.2 y 3, LRP], se convierte en un poder limitado y controlado. Pero, por otro lado, y es aquí donde comienza el verdadero problema, paralelamente a esa conversión del poder constituyente en poder constituido, se produce la transformación del poder constituido de reforma en un auténtico poder constituyente. El hecho de que la única legitimidad, y el único límite del poder de revisión, sean los

Al día siguiente, en la Sesión celebrada el miércoles 27 de julio de 1977<sup>515</sup>, los representantes de los grupos parlamentarios justifican la decisión tomada el día anterior respecto al procedimiento para llevar a efecto la reforma constitucional. Las intervenciones, según la lista del Presidente del Congreso, formada respetando el orden en que pidieron la palabra, son las siguientes:

Para Felipe González el «proyecto constitucional debe ser el fruto del trabajo de una Comisión que se cree al efecto y con urgencia en estas Cámaras. Los Partidos no tienen por qué ser "oídos", sino que han de ser protagonistas, a través de sus Grupos Parlamentarios, en la elaboración de este proyecto y en la discusión definitiva ante el Pleno. Por esa razón hemos propuesto una modificación de las normas de funcionamiento provisional de estas Cortes, incluyendo la inmediata creación de una Comisión Constitucional». Además, «dicha Comisión Constitucional, (...), debe estar compuesta por representantes que abarquen a todos los sectores significativos organizados en esta Cámara, para que ninguna voz quede sin participación y para que todos seamos corresponsables en una tarea que por mucho tiempo afectará a la vida de todos los ciudadanos y pueblos de España»<sup>516</sup>.

---

establecidos en el propio procedimiento [«Cualquier reforma constitucional» Art. 3º.2, LRP; la Disposición Transitoria Tercera: «sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes» y el artículo 27 de las Normas Provisionales: «Hasta que se constituyan definitivamente las Cámaras (...). Podrán deliberar y pronunciarse, sin embargo, sobre las comunicaciones del Gobierno, o las proposiciones que no fueran de ley presentadas por los grupos parlamentarios»] determina que, en sus contenidos y en el ejercicio concreto de su voluntad, el poder de revisión aparezca como un poder absolutamente libre y sin control. Y, naturalmente, un poder limitado en la forma pero libre en el ejercicio de su voluntad, con capacidad para cambiar todos los principios, valores y normas, termina siendo el auténtico soberano del Estado» (1988: 159-160). Para profundizar en la aclaración de Pedro de Vega, y en la teoría vigente en aquel momento puede consultarse el libro de Raúl Morodo (1985; 169-167).

515 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 5, 1977).

516 Gregorio Peces-Barba no ha añadido ninguna novedad sobre las palabras de Felipe González: «Sus orígenes [de la Constitución] están en los debates previos a las elecciones del 15 de junio donde todos los grupos políticos, y entre ellos, por supuesto, el Partido Socialistas Obrero Español y los Socialistas de Catalunya, afirmaron el carácter constituyente de las Cortes que se iban a elegir. Solamente Alianza Popular rechazaba este carácter constituyente y Unión de Centro Democrático mantenía un planteamiento ambiguo. Lo cierto es que la Ley de reforma Política de cuatro de enero de 1977 no era clara tampoco en este sentido, aunque en su artículo 3º regulase la reforma constitucional. »Tras las elecciones, en el mes de julio, en los días de la constitución provisional de las cámaras, la prensa indicó que el Gobierno tenía intención de encargar a una comisión de expertos la redacción de un anteproyecto de Constitución. Ante este anuncio los socialistas reaccionamos, por considerar que esta iniciativa podía entenderse como un intento de hurtar a las Cortes su competencia que nosotros considerábamos constituyente. Esta posición fue transmitida por Alfonso Guerra, Gómez Llorente y por mí al entonces ministro de relaciones con las Cortes, Ignacio Camuñas, al que acompañaban en esa reunión Rafael Arias Salgado y José Pedro Pérez Llorca. Para nosotros debía ser el Congreso de los Diputados quien crease la Comisión Constitucional y redactase desde ella el proyecto. En este sentido, hicimos la correspondiente petición, que fue aceptada por todos los grupos parlamentarios, primero en la Junta de Portavoces y después en el Pleno» (Peces-Barba, 1978: 5-6).

Pasados diez años desde 1978, el relato de Peces-Barba sufre pocas modificaciones, pero añade que la moción que creaba la Comisión Constitucional modificaba las normas de funcionamiento provisional de las Cortes: «Los hechos iniciales de aquel verano de 1977, con las primeras andaduras

Santiago Carrillo Solares manifiesta que el PCE su «voluntad resuelta es cooperar a la elaboración de una Constitución que dé cauce a todas las familias ideológicas y políticas sin exclusiones, (...) que todos los españoles puedan considerar como propia. Esa Carta tiene que salir de estas Cortes, que sólo por ese sólo hecho adquieren la categoría de unas Cortes Constituyentes»<sup>517</sup>.

Jordi Pujol Soley no tiene entre en sus preocupaciones pronunciar discursos sobre el contenido de un texto constitucional y lo más aproximado que existe en sus palabras sobre tal extremo se encuentra en la siguiente referencia: «No es ahora mi objetivo hacer un planteamiento

de las Cámaras, confirmaron que el camino no era fácil. Ni siquiera estaba claro que teníamos que hacer una nueva Constitución, y mucho menos que su gestación, desde el origen, debía ser exclusivamente parlamentaria. La ambigüedad con la que todo se había producido en la reforma no permitía saber si éramos o no unas Cortes constituyentes. Se evocaba la posibilidad de una reforma Constitucional pero no era el encargo específico de los electores y no se podía decir que habíamos sido elegidos para hacer una Constitución.

»Los tanteos en las primeras sesiones del Congreso tampoco aclararon el tema, aunque había una coincidencia difusa sobre la necesidad de una Constitución o de unas Leyes de organización de los poderes y distribución de competencias. El gobierno pretendió encargar un anteproyecto a una comisión de expertos, probablemente bajo la responsabilidad del ministro de Justicia, Landelino Lavilla, de acuerdo con la Ley de Reforma política que preveía la iniciativa del gobierno. Mi impresión entonces fue que el Presidente Suárez prefería un proyecto de Constitución, elaborado por el gobierno, por una Comisión técnica redactora de un texto orientado políticamente desde el ejecutivo, con lo que el debate parlamentario hubiera venido encauzado a las Cortes. (...)

»En esa misma intervención [declaración política de carácter general de Felipe González en el Pleno del día 27 de julio] se señala una medida práctica, para llevar a buen término la iniciativa constitucional parlamentaria, con la moción que preparé, en nombre del grupo socialista, proponiendo la modificación de las normas de funcionamiento provisional de las Cortes con la creación urgente de una comisión Constitucional. Ésta se había creado ya el día antes, 26 de julio». (Peces-Barba, 1988: 16-17).

Alfonso Guerra tampoco ha añadido singularidad alguna: «Un acontecimiento de trascendental importancia, en aquellos momentos, es que las nuevas Cortes se autoproclaman constituyentes, como reclamaba la oposición y como impuso el resultado electoral, y acometen, en una Comisión en la que están representadas todas las fuerzas políticas, la elaboración de una Constitución que sea fruto del empeño y de las preocupaciones de todos, y que sea un instrumento eficaz para desterrar definitivamente de España los problemas que durante siglos habían sido insolubles y habían frustrado anteriores experiencias democráticas» (1985: 10) (1989: 792).

517 Jordi Solé Tura ha completado la posición sintética de Carrillo: «Desde el momento en que se consiguió que las Cortes surgidas del 15 de junio se convirtiesen en Cortes constituyentes -victoria no pequeña si se tiene en cuenta la reticencia de los grupos de centro y de derecha antes de las elecciones- la actitud de los comunistas ha sido clarísima al respecto» (Solé Tura, 1978: 27).

Años después, añadía algunos datos: «Es evidente que una vez decidido que se abría un proceso constituyente -cosa que no estaba clara antes de las elecciones de junio de 1977-, la Constitución se podía elaborar de muchas maneras. Se podía elegir, por ejemplo, la vía de la exclusiva iniciativa del Gobierno. O la vía del bipartidismo mediante el acuerdo entre las dos fuerzas principales -la U.C.D. y el P.S.O.E. Ambas cosas se intentaron y la segunda, la vía del bipartidismo, estuvo a punto de imponerse, pues incluso se llegó a formar la ponencia de cinco diputados -tres de U.C.D. y dos del P.S.O.E.- encargada de elaborar el proyecto de Constitución.

»La presión de los grupos minoritarios, la vitalidad de las reivindicaciones nacionales en Cataluña y Euskadi y la evidente resistencia de los sectores opuestos al sistema democrático fueron, sin embargo, factores decisivos para superar las tendencias bipartidistas iniciales y para imponer el consenso como método general» (Solé Tura 1985: 82-83).

concreto de cómo pensamos que puede España orientarse hacia un modelo de democracia europea avanzada (...), pero sí que deseo dejar bien sentado que la actuación política nuestra va a responder fundamentalmente a dos directrices en lo que hace a la política general española: primera, la de apoyar todo cuanto esté en la línea de consolidar la democracia en España, con todas sus connotaciones sociales y económicas, y, la segunda, la de conceder una especial atención a todo cuanto signifique luchar contra la situación de insuficiente desarrollo económico y social en que se hallan sumidas determinadas zonas de España»<sup>518</sup>.

Javier Arzalluz Antia tampoco tenía una especial sensibilidad al respecto y no apuntó nada positivo. Sí lo hizo de forma negativa y sintética al cerrar con estas palabras su intervención: «Señoras y señores Diputados, todo lo esencial que pueda ser dicho en esta entrada parlamentaria está ya dicho. En lo que a problemas vascos se refiere (y me atengo sobre todo a lo que el señor Pujol ha expresado respecto a que nosotros no pedimos ningún privilegio) queda ahí expresado. Nosotros tendemos la mano a todos los hombres, a todos los organismos, a todos los partidos políticos, a todas las instancias del poder en nuestro deseo de diálogo y de colaboración.

»Venimos en una actitud absolutamente abierta, preocupados solamente para que sea cada día más efectiva esta democratización, esta devolución del poder a los pueblos del Estado y a los ciudadanos del Estado para que --repito-- podamos (ésta es una misión histórica de todos nosotros) construir una sociedad libre en la que valga la pena vivir. Y nada más, señores Diputados».

Enrique Tierno Galván da por asumido que son las Cortes las que tienen que hacer una Constitución y recalca que « la Constitución en la que hay que pensar es una Constitución que tiene sobre todo que pensarse desde el supuesto, a nuestro juicio esencial --aunque aquí haya sido poco subrayado--, de que nuestro país es un país de cultura de segunda mano, que ha pasado siglos siendo un país de cultura de segunda mano con respecto a los franceses, y que hoy, y esto se extiende por muchas partes de Europa, puede constituirse en un país de cultura de segunda mano respecto de la cultura anglosajona. Es menester salir de esta condición en cuanto sea posible, salir de ella»

Manuel Fraga Iribarne introduce su matización “mayoritaria” por el “todos”: «La tarea que nos aguarda es de una gran responsabilidad: la inauguración de un proceso democrático eludiendo los errores de partida, de situaciones análogas anteriores, la elaboración, de un texto

---

518 Miguel Roca I Junyent tampoco ha concretado mucho en sus escritos. Como muestra, estas palabras: «Una de las tesis sostenidas coincidentemente por los partidos de la oposición al franquismo y al neofranquismo durante la campaña electoral de los pasados meses de mayo y junio, era la de que estas nuevas Cortes debían de ser, de hecho, unas Cortes constituyentes. [...]»

»En su singularidad, España ha generado un nuevo modelo: por la reforma hacia la ruptura. Y en este modelo, las Cortes constituyentes eran y deben ser el motor de la ruptura, y la nueva Constitución el documento que la solemniza». (Roca, 1978: 31). Después de 25 años y en su contribución a la Real Academia de la Historia

constitucional que recoja las necesidades y las aspiraciones mayoritarias de todos los españoles y que sea realista, práctico, moderno, sencillo, conciso y con amplias perspectivas de futuro.

»En suma, una verdadera Constitución, no un programa, no un trágala; un documento capaz de atraer el interés y la atención de todos»<sup>519</sup>.

Joan Raventós Carner repite lo expresado por Felipe González y Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo que está de acuerdo en el objetivo de hacer una Constitución que «obtenga el consenso expreso de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y merezca luego el

519 Laureano López Rodó: «El 17 de octubre se aprobó el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados en el cual se estableció un procedimiento especial para la elaboración de la Constitución [...]» (1993: 350).

Federico Silva Muñoz: «Así terminó la jornada del famoso 15 de junio, cuyas consecuencias repercutieron en el país durante muchos años, ya que, convocadas sin carácter constituyente, las Cortes nacidas del sufragio de este día asumieron este papel» (1993: 366).

Unas páginas más adelante refiere lo siguiente: «La convocatoria de las elecciones del 15 de junio se movió en el terreno de la más absoluta ambigüedad, como la Ley para la reforma política. La reforma política inventada por Fernández Miranda y Suárez había encontrado una fórmula que creían adecuada (ya lo he escrito): decir que no se había roto con la legalidad anterior, pero como en los programas electorales y en los mítines los partidos sostuvieron todos que de una manera u otra había que hacer un nuevo texto constitucional y los medios de comunicación atacaban o silenciaban a quien no seguía la corriente rupturista, se planteó de una manera muy sencilla la elaboración de una nueva Constitución por unas Cortes que no eran constituyentes.

»Apenas se habían reunido las nuevas Cortes se eligió una comisión representativa de los partidos, redactora del borrador del proyecto de Constitución.

»Para formar parte de esa comisión el grupo parlamentario de Alianza Popular nos designó a Fraga, como portavoz, a mí por 11 votos, a Laureano López Rodó por 9, y a Antonio del Valle por 6.

»Fraga fue a ella con una cierta repugnancia inicial por el procedimiento utilizado para cambiar las Leyes Fundamentales en cuya elaboración también había intervenido, pero después le tomó gusto al debate constituyente, porque creía que sus conocimientos sobre la materia, superiores a los de los demás, terminarían imponiéndose. No fue así, porque quien tiene los votos manda y hubo de avenirse a los dictados de los otros, salvando la cara con pequeñas migajas que le daban, como el famoso "Defensor del Pueblo"». (1993: 387-388).

Manuel Fraga: «Julio, 7: [...]. Alguno de los veteranos de aquellos difíciles tiempos me recuerda que usé la imagen de un balandro, con dos velas; una el grupo parlamentario, que pronto se convertirá en un foque de gran envergadura, al convertirse aquellas Cortes en una asamblea constituyente; otra, el partido, en manos de un grupo de gente con una moral extraordinaria. »Miércoles, 27: jornadas libertarias internacionales en Barcelona. Almuerzo en un colegio mayor. Declaraciones de principio de los grupos ante las Cortes: aumenta la presión para ir directamente a la elaboración de una nueva Constitución. [...].

»Lunes, 1 de agosto. Calor de todas clases. Se constituyen las Comisiones del Congreso. [...]. Una cuestión capital: la ponencia constitucional. Hay un intento de integrarla sólo con representantes de UCD y socialistas. En medio de un serio incidente con Calvo-Sotelo (entonces portavoz de UCD) advierto que precisamente en las normas constitucionales es donde todos tenemos que estar presentes, si no se quiere volver al famoso "trágala". Los socialistas me dan la razón; y están dispuestos (como lo hicieron) a quedarse con un sólo ponente, Peces Barba. Mi energía hizo ceder a UCD en aquella ocasión. [...].

» Por ello, me preparé lo mejor que pude para los debates, que pronto habrían de comenzar. Yo seguía creyendo en la peligrosidad de abrir un nuevo período constituyente, después de tantos que habíamos conocido a partir de 1810; pero sabía que, por desgracia, la tesis de la evolución prudente, "sin prisa y sin pausa", no iba a ser defendida por el Gobierno y la UCD, frente al embate, entonces unido, de las izquierdas y los nacionalismos» (1988: 87-89).

refrendo del pueblo español »<sup>520</sup>.

Hasta aquí algunos de los discursos de los líderes en el Congreso de los Diputados, con los complementos que en el transcurso de los años se han vertido, sobre todo, a través de los libros de memorias. No hace falta exponer, por su redundancia, los discursos complementarios de cada grupo en el Senado, pronunciados con igual motivo en la Sesión del día dos de agosto de 1977<sup>521</sup>.

Un testigo de excepción, Antonio Hernández Gil, nos ha dejado los siguientes retazos de aquel entonces: «Lo cierto es que, desde los primeros momentos, las Cortes en su composición bicameral entendieron que, entre sus cometidos, con el carácter principal y preferente, figuraba elaborar un Proyecto de Constitución. En la sesión del Congreso de 26 de julio de 1977 se adoptó por unanimidad el acuerdo de crear una Comisión Constitucional» (1988: 227). Ese “se adoptó” puede traducirse por “los partidos presentes” o “los líderes de los partidos”. El encubrimiento es portador de cierta mala conciencia, porque lo que hicieron los partidos no fue sólo acordar iniciar los trabajos para elaborar una Constitución, sino que acordaron saltarse el procedimiento de reforma constitucional para pasar a ser constituyentes, pues si lo hubieran hecho en el sentido de colaborar en la operación de revisión constitucional no podrían haber convertido en constituyentes a las Cortes. Esto lo dice Hernández Gil con su prosa en dos versiones:

---

520 Miguel Herrero: «Convocadas las Cortes, se planteó de inmediato cómo elaborar la ansiada Constitución. Lavilla me llamó el día antes de la reunión de las Cámaras para decirme que el Gobierno pensaba poner en marcha una especie de Comisión Jurídica Asesora, semejante a la que don Ángel Osorio Gallardo había presidido, por cierto con poca utilidad, en 1931. Yo debía coordinar su labor con los proyectos del Gobierno, esto es, los que había elaborado en el Ministerio de Justicia, y, después, con la propia Cámara, donde tras el verano se remitiría el proyecto definitivo.

»Le señalé las dificultades que, a mi juicio, hacían inviable tal camino. Una vez convocadas unas Cortes Constituyentes resultaba imposible e inconveniente pretender substraerles la competencia de hacer de verdad la Constitución y, por otra parte, la dilación en emprender la tarea no hacía sino alargar una transición cuyo mayor defecto era su excesiva duración. Por ello recomendé que, si el Gobierno pretendía mantener la iniciativa en la cuestión constitucional, presentase sin más tardar su proyecto ante las Cámaras para centrar sobre él las discusiones.

»El problema resultó entonces que el Gobierno no supo decidir qué proyecto le interesaba impulsar y pretendió remitirse a las opciones que en su momento tomara el propio grupo parlamentario centrista. El resultado fue que los grupos de oposición, encabezados por el socialista, propusieron que la propia Cámara designase una Comisión y en el seno de esta ponencia se elaborase el anteproyecto constitucional. Se empalmaba, así, con la tradición de 1931.

»Suárez me ha contado después su terrible susto cuando comprendió que las decisiones constituyentes se le escapaban de las manos en favor de una asamblea donde su propio grupo carecía de mayoría. [...].

»El resto de la historia es conocida y ha sido muchas veces relatada. Se pretendió, primero, hacer una ponencia bipartita entre UCD y el PSOE, excluyendo a todas las demás. Los socialistas, con gran habilidad, propugnaron la incorporación de comunistas, nacionalistas y aliancistas, endosando a UCD la imagen de prepotencia y cerrazón. Y, a la vez, vetaron el acceso a la futura ponencia del pequeño PSP y de su dirigente Tierno Galván» (1993: 114-115).

521 (Diario de sesiones del Senado, número 6, 1977).

- “jurídica”: « Había llegado la hora de comprender cómo las decisiones no se imponen por uno o algunos, ya que son reflejo de la voluntad del pueblo. Hasta las elecciones, el alcance de la reforma estuvo en manos del poder constituido. Desde ellas actuó el poder constituyente, formalmente derivativo, pero flexible y con manifestaciones del constituyente originario» (1988: 240).

- “sociológica”: « ¿Cómo podría elaborarse la Constitución? En principio, algunas de las posibilidades eran las siguientes: que un grupo o comisión de expertos no parlamentarios preparase un texto que sirviera de borrador o punto de arranque para el ulterior trabajo a realizar por los cauces legales pertinentes (a); que el Gobierno presentara un proyecto de ley relativo a la Constitución (b); o que un grupo o grupos parlamentarios presentasen una proposición de ley (c). En ninguna de estas posibilidades quedó comprendida la utilizada. Todas se presentaban como problemáticas y dudosas. (...). El procedimiento conforme al cual se dio comienzo en el Congreso de los Diputados al que había de ser el "Anteproyecto de Constitución" fue la creación de una Comisión Constitucional, la formación en el seno de ésta de una Ponencia y el nombramiento de los miembros de una y de otra. Todo esto ocurrió entre los días 26 de julio y 1 de agosto de 1977» (1988: 239-242).

Otro testigo, Emilio Attard, nombrado Presidente de la Comisión Constitucional, nos ha descrito el problema en los siguientes términos:

«Los grupos parlamentarios, juntamente con la Mesa del Congreso, redactaron una moción por la que unánimemente se creaba la Comisión Constitucional. El Congreso de los Diputados se había declarado autoconstituyente (el subrayado es nuestro). En la sesión del Pleno del día 26, Fernando Álvarez de Miranda, presidente interino del Congreso, invitó al primer secretario José Luis Ruiz Navarro a que leyera la moción.

»Tenía cuatro puntos:

»1. Se creaba la Comisión Constitucional.

»2. Se creaba la Comisión de Economía y Hacienda.

»3. Las Comisiones de Constitución, Economía y Hacienda, Reglamento, Incompatibilidades y Competencia Legislativa "estarán compuestas -decía- por tantos miembros como resulten designados por cada grupo parlamentario, sobre la base de que cada uno de estos pueda designar un miembro de la Comisión por cada diez diputados o fracción igual o superior a cinco que comprenda el Grupo" y

»4. "A los efectos de las Comisiones a las que son aplicables

estos acuerdos, podrán tener igualmente representantes en la misma escala las fracciones políticas y agrupaciones electorales que hubieran obtenido el 20 por ciento de los escaños en el conjunto de las circunscripciones electorales donde hubieran presentado candidatos"»(1983: 45).

Como se observa en las palabras de Attard, los diputados habían interpretado correctamente el sentir apuntado por el Rey. Saben que el poder de revisión es ilimitado, no está sujeto a normas o, si se quiere decirlo en términos metacomunicacionales, está sujeto a la norma que afirma que no hay normas y éstas las determina quien tiene la iniciativa. Por ello, los diputados, divididos en grupos parlamentarios, se pueden dar las que consideren apropiadas en cualquier momento determinado, por medio del sistema de mayorías que elijan. En el caso de la creación de la Comisión Constitucional, la decisión fue adoptada por unanimidad<sup>522</sup>. Además, esas normas, a su vez, influyen en el contenido final de la tarea que pretenden realizar. Aunque partan de una normativa que establece quién posee la iniciativa, instituyen un procedimiento para que el Congreso de los Diputados sea el protagonista, o los propios partidos presentes en él. Esta situación no puede ser más gráfica y da luz verde, con la anuencia de todos los grupos, a la labor de la Comisión Constitucional. Así cubren con un tupido velo el hecho constituyente que se hallaba en el discurso del Rey y que suponía la ausencia de normas. La tarea de la Comisión se encargaría de proponer un marco normativo pertinente.

Otros perfiles complementarios que nos ha dejado el presidente de la Comisión Constitucional se refieren a la situación creada como consecuencia de esa aprobación y que implicaba infringir todos los días la legalidad por lo que hacía falta concluir cuanto antes un código constitucional. Su conclusión es que “la transición, el paso de un régimen político a su contrario pienso aún ahora que fue una aventura audaz y milagrera que nos tuvo a todos los españoles, durante un largo período, si no fuera de la ley, sí al margen” y no parece que exagerara mucho si seguimos la descripción del ejemplo interno que pone:

«Nótese que el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, por el que se establecían las normas procedimentales que regían el orden de trabajo de la Comisión de Constitución y Libertades Públicas, se publicó en el Boletín del 22 de octubre; el art. 43 institucionalizaba la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas y el capítulo V titulado "De la elaboración de la Constitución", señalaba el procedimiento a

---

522 Se instaura el embrión del «sistema de comités», que no se rigen por la regla de la mayoría, ni de la unanimidad, aunque sus decisiones sean unánimes, sino por la regla del *do ut des*, de donde resultan siempre decisiones de suma positiva o consensuales (Sartori, 1988: 278-305).



seguir por la Ponencia que ya estaba avanzando sus trabajos por la Comisión y el Pleno (arts. 111 al 123); la disposición transitoria 1ª1. estableció que, la Comisión Constitucional creada por acuerdo del Congreso antes de la aprobación del Reglamento, continuaría sus trabajos y la Ponencia proseguiría en sus labores» (1983: 48-49).

La danza de las normas es variable, como afirma Attard. Luego había que crear las normas y con ellas las estructuras de autoridad en general, los principios, los fines, los elementos de la Comunidad, la identidad y la cohesión, que tienen que estar plasmados de alguna manera. Cuando menos, la identidad tendría que estar institucionalizada y, todo ello, no hay que olvidarlo, se encuentra predeterminado por la instauración de un procedimiento de reforma constitucional.

En lo que atañe a las estructuras, hemos apuntado algunas notas al referirnos a las normas en los apartados anteriores. Las estructuras proceden del pasado, como ocurre con el Gobierno, el Jefe del Estado y las Cortes. No se conoce bien sus competencias, pero las Cortes se encargarán de determinar sus competencias, composición y funciones. Para eso han decidido la creación de la Comisión Constitucional.

Mientras tanto, un ejemplo gráfico de lo que está sucediendo en el tiempo de interinidad, lo encontramos al llegar el mes de septiembre. Se observa cómo funciona la ponencia y los diversos grupos parlamentarios, que actúan todavía sin una sólida disciplina de partido y sin normas que les permitan relacionarse con el Gobierno. El caso «Jaime Blanco», diputado del PSOE por Santander, refleja la paradójica situación de aquellos días por la ausencia de normas para regular las relaciones del Congreso con el Gobierno. El PSOE pretende convertir una Comisión de encuesta en el Congreso para el caso «Jaime Blanco» en una moción de Censura contra el ministro de la Gobernación, Martín Villa, y el propio Gobierno<sup>523</sup>. Por la vía de los hechos y de la opinión pública se introduce el control parlamentario del Gobierno, que sigue siendo del Rey, y, por lo tanto, independiente de las Cortes. Este proceder decanta los hechos hacia un gobierno parlamentario, cuando en principio se trataba de un gobierno constitucional. Se puede comprobar mediante la regulación provisional de las relaciones del Gobierno con las Cortes<sup>524</sup>.

---

523 (Martín Villa, 1984:146); (Álvarez de Miranda, 1985: 157-159).

524 Provisionalmente, hasta que entre en vigor la Constitución, se regularán las relaciones mediante la Ley 51/77, de 14 de noviembre, a los efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza (*BOE*, núm. 274, de 16 de noviembre). El procedimiento es una garantía para el cambalache. La moción de censura puede plantearse contra un ministro o todo el Gobierno. La iniciativa de la moción de censura está a cargo de un grupo parlamentario, 50 diputados o 35 senadores. Ha de efectuarse entre el quinto y el décimo día posterior a su presentación. Se rechaza por mayoría absoluta en la Cámara donde se presente, con lo cual no ha lugar en la otra. Si prospera, pasa a la otra Cámara. Si ésta la rechaza, se resuelve en una sesión conjunta de ambas, se entiende que por mayoría absoluta. Y punto. ¿Qué ocurre si triunfa? La

## C. EL PROCESO DE INSTAURACIÓN: CRISIS ECONÓMICA Y CONSTITUCIÓN

No pretendemos tratar en este apartado el origen, las características, el desarrollo y los problemas derivados de la crisis económica, ni de cómo se elaboró la Constitución una vez constituida la Ponencia dentro de la Comisión Constitucional, si bien el análisis del proceso de instauración supondría responder a la pregunta: ¿cómo se instaura el sistema político? La respuesta, en principio, sería fácil. Sólo habría que seguir los trabajos parlamentarios que conducen a la elaboración de la Constitución y su aprobación mediante referéndum. Ese cometido cuenta con multitud de obras<sup>525</sup> y memorias, además de los propios trabajos parlamentarios transcritos en los Diarios de Sesiones. Ahora bien, eso no es todo. El estado de instauración engloba ese proceso de instauración y otros aspectos de la vida política que van a aparecer indisolublemente ligados a él y sin los cuales no se entiende. Además, los factores exógenos revisten una importancia crucial, principalmente los económicos.

La secuencia del proceso político de la instauración partía del hecho electoral. Y pasaba por una nueva representación política y la existencia de partidos en las Cámaras, receptores, al igual que el Gobierno, del discurso trazador del Rey. Los objetivos políticos no eran un enigma. El rumbo lo había establecido el monarca con claridad. La realización de una nueva Constitución destacaba sobremanera entre las diversas materias tratadas en el programa regio. La cuestión se complicaba porque no sólo de enunciados e intenciones sobrevive la política. La culminación exitosa del proceso político en marcha venía supeditada a la amplitud de la crisis económica. Existía una conciencia de la dificultad de llevar adelante una transformación política desde las arenas movedizas de la depresión económica.

Ante el dilema de qué hacer entre la economía y la política, y de cómo llevarlo a cabo, los partidos políticos disfrutaban de una ocasión excelente para manifestar sus diversos esquemas y exponer sus respectivos programas políticos. La ocasión propicia se presentaba el miércoles 27 de julio de 1977, durante la Sesión dedicada a las Declaraciones Políticas de Carácter General.

Respecto a la Constitución, se constata un amplio acuerdo en torno a la tarea de dar cauce y debido cumplimiento a la elaboración aludida. El acuerdo no era débil por lo que respecta a los grandes grupos políticos, como así lo manifiestan Felipe González, Santiago Carrillo, Enrique Tierno, Manuel Fraga, Juan Raventós o Leopoldo Calvo Sotelo. La reticencia toma cuerpo de la

---

confianza la puede plantear el Gobierno al hilo de un proyecto de ley que considere de especial trascendencia. ¿Qué sucede si no consigue sacarlo adelante? Misterio.

<sup>525</sup> Queremos resaltar dos por la cantidad de elementos empíricos, discursivos y fácticos, que contienen: (de la Cuadra y Gallego-Díaz, 1981); (Oñate, 1998).

mano de Arzalluz y Pujol, quienes silencian significativamente la cuestión de la Comisión Constitucional.

También se vislumbran los específicos deseos de los partidos políticos nacionalistas. Jordi Pujol no exhibe la expresa petición de hacer una Constitución. La cuestión previa que antecede, para él, a cualquier otro aspecto se halla en la autonomía, y ésta lleva un camino distinto gracias a las negociaciones exitosas del Honorable Tarradellas y el Presidente Suárez. Arzalluz asume el contenido de Pujol y matiza su posición autonómica.

Por tanto, el hecho constitucional está presente en la conciencia de todos los partidos políticos parlamentarios, si bien dos de los intervinientes no aluden a él en sus discursos, aunque el día anterior se unieron al resto para votar la creación de la Comisión Constitucional y la de Economía y Hacienda. Y existe una necesidad de concretar ese marco en términos de lo que es el sistema político, bien sea de la Comunidad Política, del Régimen Político o de las Autoridades. A la vez que coinciden en el objetivo de elaborar una Constitución y en la forma de llevarlo a cabo, «mediante el acuerdo y sin exclusiones», hay otras cosas importantes que apuntan los discursos, entre ellas la cuestión económica.

Si nos atuviéramos al discurso real, habría tres aspectos de ese estado de instauración a los cuales habría que referirse para poder comprenderlo. En primer lugar, los que implican «crear la democracia como convivencia y sistema eficaz»; en segundo lugar, los referidos a la institucionalización de las relaciones sociales en tres órdenes, el constitucional, el regional y el de la comunicación; y por último, los relativos a otros problemas de la sociedad y del orden económico.

Los asuntos tratados en el discurso real mantienen un paralelismo con los aspectos sistémicos que venimos analizando. En particular, lo que nos interesa resaltar es aquello que se refiere a la instauración de la comunidad política y del régimen político, con el encaje de la forma autonómica de distribución territorial del poder y la influencia que ejercen los factores económicos en los aspectos anteriores. Pero, como apuntamos al principio de este apartado, no se trata de narrar lo que ya está suficientemente relatado. El objetivo es desentrañar la peculiar forma de decidir la instauración, puesto que el resultado está a la vista, desde entonces, en la Constitución de 1978 y que podemos traducir ya en un cuadro resultante con las variables del sistema, tal como lo hicimos al principio de este capítulo. Cabe señalar que la integración en la Unión Europea y nuestra adhesión a la moneda única ha desplazado la variable “Banco Central” a la democracia consensual. También se ha producido un desplazamiento del sistema de partidos del Senado a la democracia mayoritaria. El desencaje o la disfuncionalidad fundamental se sigue conservando en la forma del tipo de gobierno y la relación ejecutivo-legislativo.

### MONARQUÍA PARLAMENTARIA CON MULTIPARTIDISMO (1978)

VARIABLES DEL SISTEMA POLÍTICO	DEMOCRACIA MAYORITARIA	DEMOCRACIA CONSENSUAL
TIPO DE GOBIERNO	MONOCOLOR	
RELACIÓN EJECUTIVO LEGISLATIVO	DOMINIO EJECUTIVO	
SISTEMA DE PARTIDOS ELECTORAL		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA DE PARTIDOS CONGRESO		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA DE PARTIDOS SENADO		MULTIPARTIDISMO
SISTEMA ELECTORAL CONGRESO		PROPORCIONAL
SISTEMA ELECTORAL SENADO	MAYORITARIO	
SISTEMA DE GRUPOS DE PRESIÓN		CORPORATIVO
TIPO DE LEGISLATIVO		BICAMERAL
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL PODER		DESCENTRALIZADO
REFORMA CONSTITUCIONAL		RÍGIDA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL		SI
BANCO CENTRAL	DEPENDIENTE GOBIERNO	

#### 1. El basamento de la Comunidad Política y el Régimen.

En aquellas elecciones de junio de 1977 no participaron todos, por faltar partidos situados a la izquierda del PCE o partidos republicanos, que no fueron legalizados. Aun así, concurrieron por medio de las agrupaciones electorales, que les permitía la normativa electoral.

El resultado electoral seleccionó de entre tantas candidaturas a tan sólo unas pocas. La concentración del voto fue muy fuerte si se tiene en cuenta que eran las primeras elecciones de ese tipo. En la distribución de votos y escaños influyeron diversos factores, como la financiación, en los cuales no nos detenemos; han sido sobradamente analizados, entre otros, por Richard Gunther, Giacomo Sani y Goldie Shabad (1986).

Las elecciones presuponen la existencia de una Comunidad Política, cuando menos en lo que se refiere a los reguladores estructurales y también en lo que afecta a la participación de los ciudadanos mayores de 21 años. Ello implica un reconocimiento de las diversas ideologías que encarnan los distintos partidos. Se configura un embrión de identidad que tiene su arranque genético en las diversas fuerzas políticas como portadoras de las ideologías. Sin embargo, no existe resquicio alguno que señale la cohesión, para articular la identidad de forma eficiente y que permita estabilizar y desarrollar la democracia. Todo este conglomerado estaba articulado por algo que ya entonces había apuntado el Presidente Adolfo Suárez al referirse a la Ley para la Reforma Política y que implicaba respetar el veredicto de las urnas, como uno de los elementos básicos a través de los cuales echar a andar.

La incipiente Comunidad Política y el Régimen Político necesitan de un basamento. Se necesita concretar la identidad, los principios, las estructuras y las normas. Un acontecimiento externo puede trastocar esa concreción. Nos referimos a la crisis económica. Requiere un tratamiento político y no es posible que el Gobierno sea capaz de adoptar las medidas él sólo, aplicando los mecanismos económicos y administrativos pertinentes. Precisa de los partidos y de los agentes sociales. La situación es un *impasse*. Se comienza por la Constitución. Pero les falta un procedimiento, es decir unas normas que conecten el principio con el fin. Si el principio existente se localiza en las Cortes y es pluralista, un programa político ideológico que les da la identidad a cada uno de ellos, y el fin es una Constitución, ¿cuál es su contenido? Sobre la crisis económica faltan también los procedimientos y la dirección de salida. La legitimidad democrática es incipiente, está arrojada por la situación de paz y de no apelación a la revolución (con mayúsculas), aunque se pretenda romper las estructuras del régimen. Las elecciones son el límite ideológico. La legalidad provisional va naciendo. Con el resultado electoral, sin revolución y con paz falta añadir, a la legalidad provisional, un método para concretar las decisiones. Se ha ensayado en algunos momentos anteriores, entre los continuistas y los reformistas, con los rupturistas. Conversaciones, pactos, diálogos, «consenso de concordia nacional» del Rey. Con las diversas ideologías presentes, tienen que poseer, como punto de partida, una meridiana claridad para resolver los conflictos o tomar decisiones que mantengan el propio sistema. Deben recurrir a las elecciones o al instrumento que vuelve a recordar la Corona en su reciente discurso en las Cortes: «su presencia en este salón de sesiones; la representación que cada uno ostenta; la realidad visible de que las nuevas Cortes recogen una pluralidad de ideologías, son la mejor muestra de que, por una parte, se ha traducido a la práctica aquella voluntad de concordia nacional y, por otra, que este solemne acto de hoy tiene una significación histórica muy concreta: el reconocimiento de la soberanía del pueblo español». En estas palabras aparecen los dos elementos: la soberanía (todavía no es principio institucionalizado del régimen) y la pluralidad de ideologías, que puede ser principio del Régimen político o elemento de identidad de Comunidad.

La unidad de la pluralidad se plasma en la representación en las Cortes. Lo peculiar es que la unidad se sustancia en el procedimiento de la adopción de decisiones salidas de las Cortes. El procedimiento no altera la identidad de los miembros, o sea, de los representantes políticos. El basamento se sustancia en la identidad democrática, en el respeto a los resultados electorales, que podría ser enunciado con las siguientes palabras: «Yo soy demócrata, reconozco la soberanía del pueblo y un principio representativo de la soberanía, para traducir los votos en escaños». Esta definición inicial, bien sea como elemento de identidad de la Comunidad o como principio del Régimen, está legalizada o institucionalizada con la LRP, pero requiere una nueva consideración para instaurarse definitivamente.

El Rey llega más lejos, lo cual ayuda a entender la situación. Viene a confirmar la tarea

realizada:

- «Hemos conseguido que las instituciones den cabida en su seno a todas aquellas opciones que cuentan con el respaldo en la sociedad española»;
- «Hemos conseguido entre todos que haya un lugar para cada opción política en estas Cortes. Ahora queremos que lo haya asimismo para cada ciudadano en el mundo del trabajo, de la cultura, de la economía, de la información y de las demás esferas de nuestra sociedad»;
- «Lo que aún nos falta hemos de conseguirlo en la labor de cada hora, en la capacidad de diálogo, en la conservación de ese alto ejemplo de avenencia y espíritu abierto que se ha puesto de manifiesto desde el comienzo de los trabajos de estas Cámaras»;
- «las diferentes ideologías aquí presentes no son otra cosa que distintos modos de entender la paz, la justicia, la libertad y la realidad histórica de nuestra Patria. La diversidad que encarnan responde a un mismo ideal: el entendimiento y la comprensión de todos. Y está movido por un mismo estímulo: el amor a España. Para la Corona y para los demás órganos del Estado, todas las aspiraciones son legítimas, y todas deben, en beneficio de la comunidad, limitarse recíprocamente. La tolerancia, que en nada contradice la fortaleza de las convicciones, es la única vía hacia el futuro de progreso y prosperidad que buscamos y merecemos».

En este párrafo radica el basamento de la Comunidad Política. Pasará a la Constitución sólo en la forma de principio pluralista. El resto de la identidad emerge en el ideal, en la tolerancia y el consenso, como método. La Constitución no lo recogerá como tal, aunque lo subsume como principio del régimen y elemento de identidad de la Comunidad, en el principio de la mayoría.

El consenso ha sido estudiado por Rafael del Águila y Ricardo Montoro (1984) y Oñate (1998) y su legitimidad por Rafael del Águila (1992: 47-75). Estos trabajos han conseguido desvelar el contenido, significado o ideología que encierra la palabra, sin embargo han dejado fuera el consenso como método de adoptar decisiones<sup>526</sup>. La regla del consenso se aplicará a los

---

526 A este respecto, el consenso sólo es posible cuando decide un número pequeño de personas, una aristocracia o una oligarquía. Sus decisiones implican la unanimidad, en el sentido de que todos sus miembros están de acuerdo, aunque con diferente intensidad, en la decisión y esto se ajusta a una de las condiciones de la regla de la unanimidad. Por tanto, es algo necesario pero no suficiente, pues no existe poder de veto por parte de los miembros del grupo. En su lugar, aparece la regla del intercambio: yo te apoyo hoy a cambio de que tu me apoyes en el futuro, con estipulación o no sobre la materia objeto de apoyo, algo también distinto de la regla del intercambio económico, que es posible confundir con el consenso si no nos detenemos a observar que se agota en el tiempo real en que se fija la transacción. Solamente si se tiene en cuenta la unanimidad o la relación de intercambio, la percepción puede dar lugar a errores. Pero el sentido no se confunde y, sobre todo, los participantes no se confunden. Si uno de los consensuantes interpone un veto se rompe el consenso y se da paso a la regla de la unanimidad. También se llega al mismo resultado si se fija el plazo para el intercambio o si el contenido de cada intercambio se hace independiente de cualquier otro (Sartori, 1988: 261-296).

pactos de la Moncloa y a la elaboración de la Constitución, pero el origen se encuentra en el Rey. Como método requiere una identidad en él. Las decisiones requieren la obligación de llegar a ellas con el mayor número, con todos. No se aplica el principio de la mayoría. Dará una identidad a la Comunidad Política que está organizada por los reguladores. La identidad estratégica, que hemos visto en el capítulo segundo, con sus tres anclajes, lealtad, legalidad y servicio, se ha transformado hasta adoptar los perfiles de identidad del consenso. En primer lugar, es concordia, reconciliación, dialogo, no violencia. Supone reconocer tanto las libertades políticas como las económicas. En segundo lugar, es moderación, tolerancia y argumento de convivencia. En tercer lugar, es acuerdo y pacto racional (del Águila y Montoro, 1984: 126-158), y que Oñate ha demostrado, desde una perspectiva habermasiana, que no es tal y se sustituye por la regla de la mayoría, la ambigüedad o los compromisos apócrifos (1998: 247). Para nosotros implica que la progresiva ampliación de la Comunidad Política hasta llegar a la instauración modifica la originaria identidad política y es sustituida en este momento por el consenso, al concretarla en la Constitución (de todos) y las medidas económicas (entre todos, para ejecutarlas el Gobierno).

El elemento legitimador, de apoyo difuso, es el consenso con todos los elementos reseñados. Es la base de apoyo, no sólo para la Comunidad Política, sino para el Régimen Político y a las autoridades. Sin este apoyo difuso, carece de sentido el apoyo específico, reflejado en las encuestas de actitudes. Además, el apoyo específico de los votos en las Cortes no se entendería tampoco y no se sabría distinguir de las decisiones sobre la base de la regla de la mayoría. Porque se reconoce la necesidad de mantener la unidad, es preciso adoptar las decisiones independientemente de la mayoría. Si priman los objetivos ideológicos partidistas y las decisiones son adoptadas por el criterio de la mayoría, se rompe la unidad, aun estando dentro de una institución. La discrepancia no se puede llevar al máximo porque se quiebra el sistema, se rompe la paz, la concordia, la reconciliación, el pacto, el acuerdo y, en el momento de la instauración, se malogra la posibilidad del mismo proceso.

La cuestión del apoyo difuso es lo fundamental en la instauración. Los partidos tienen que asumir como propios algunos de los valores ajenos, sin destruir su propia identidad ideológica. El esquema es muy simple, conocen las diferencias entre creencias y objetivos, pero también saben que si quieren permanecer juntos (en la democracia=elecciones) necesitan llegar a acuerdos permanentemente. Para mantener la identidad plural y los valores de todos, para construir las estructuras y sus relaciones, no necesitan ser coherentes, basta con el acuerdo y su plasmación. Por ejemplo, si unos son republicanos, otros monárquicos, ¿qué se introduce en la Constitución? ¿Monarquía o República? ¿Cómo llegamos a un acuerdo si estamos en el desacuerdo? Si permanecemos en el desacuerdo no existe instauración posible. La mayoría no sirve porque se haría una constitución de unos pocos y no de todos. Con la educación, el sistema

económico, las relaciones del Congreso y Senado, la ocupación de cargos y cualesquiera otras, pasa igual. ¿A qué recurren si están en desacuerdo? A la cesión y el cambalache (Monedero, 1999, 2002) (De la Cuadra, 1981), al intercambio estratégico de votos que no rompe la identidad. Si se opta por la monarquía es porque en otro lugar aparecerá el concepto de educación pública. Cambio por cambio, parcela por parcela, artículo por artículo: la manipulación política (Colomer, 1990: 115-141) o los compromisos apócrifos (Oñate: 1998: 247).

Es imprescindible el substrato de identidad en los propios partidos, en los términos de intercambio de votos para llegar a acuerdos. Sin esa identidad, las decisiones por mayoría no se sustentan. La constitución sería de unos y no de otros. En el caso de las medidas económicas es patente la necesidad de consenso (Trullén, 1993: 112-120 y 248-264) y no de la mayoría. El Gobierno, según la legalidad, es el responsable de adoptar las medidas económicas para hacer frente a la crisis. Pero si utiliza el mecanismo legislativo para aprobar dichas medidas de su programa político tendría que sopesar la fuerza política en votos que posee en ambas cámaras. Tiene una mayoría relativa de 165 diputados que podría completar con AP, que tiene 16, o mediante pactos puntuales con otros partidos para sacar adelante su programa. El problema es que se trata de un régimen estrictamente constitucional, puesto que el gobierno no depende en exclusiva de las Cortes; es más, legalmente no depende en absoluto. Además, su capacidad para establecer la agenda es muy limitada y tampoco tiene la capacidad de ejecutar las medidas económicas. Le falta efectividad. Su ministro de Economía, Fuentes Quintana, tiene muy claras las medidas que hay que adoptar, pero a esas medidas les falta la eficacia decisoria y la efectividad. La actuación está pendiente de los grupos políticos y de los agentes económicos, que ahora disponen de plena libertad de organización, aunque los últimos citados no tienen representatividad con los que no se puede negociar con ellos. ¿Cómo aplicar las medidas aunque se diagnostique bien la situación y se defina una agenda de forma efectiva? La única medida adoptada y ejecutada es la devaluación de la peseta, que no necesita el apoyo del parlamento ni de los agentes sociales. El resto hay que atajarlo. ¿Por qué? Fuentes lo explica en su trabajo «De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978)» (García Delgado, 1990, 23-34). Parten del hecho de las elecciones. Pero la legitimidad es incipiente y exclusivamente electoral. Para Fuentes está ligada a la necesidad, si se quiere reforzarla, de entender que la tarea política prioritaria es resolver la crisis, lo cual coadyuvará a realizar la Constitución. Elaborar ésta y resolver la crisis tienen el mismo anclaje, son inseparables, pero falta el apoyo difuso puesto que el específico se encuentra en la representación surgida de las elecciones. Esa representación permite referirse a un núcleo básico de identidad en función del contenido programático de los partidos, contenido ideológico, con algunos elementos comunes. Se necesita dar pasos hacia la legitimidad. Fuentes, desde su óptica de economista, además de observar esa carencia tenía presente el



mecanismo del sistema económico, al cual pueden pertenecer todas esas personas, puesto que si no se responde eficazmente desde el Gobierno a los problemas económicos eso generará una progresiva desvinculación de los individuos hacia lo que hasta ahora se ha conseguido en términos políticos (valores democráticos) y que, a su vez, son recogidos días después en la intervenciones de los líderes políticos en el Congreso. Definición, medidas e instrumentos deben ser consensuadas por todos para salir adelante.

Si no existe el consenso, aún después de delimitar la comunidad y el régimen, no existe posibilidad de adoptar decisiones por las autoridades, de que las estructuras sean estables; y de que la Comunidad Política incipiente pueda mantener un mínimo de cohesión entre sus miembros. No existe apoyo y el sistema político se derrumbaría. Se requiere el consenso para la cohesión de los miembros, los partidos; para definir las reglas, estructuras, principios y fines del régimen político; para que las autoridades puedan adoptar decisiones y les sean aceptadas. Esto se traduce en la provisionalidad respecto al régimen político. La comunidad política con pluralismo y consenso puede sobrevivir. La izquierda y la derecha, los nacionalistas como los que no lo son constituyen los dos factores que operarán en la arena electoral como traducción de la identidad consensual. Es la nueva agrupación que sustituye a la identidad estratégica en la superficie de los procesos electorales y en la opinión pública. Los ejes no pueden funcionar sin el consenso. El comité de partidos, que es su expresión real, tampoco.

Con la base consensual siempre pendiente de un hilo, el proceso de instauración fue adelante. La traslación de la práctica consensual a un texto constitucional es lo que ayuda a entender el estado de instauración en lo referente al régimen político. La convivencia entre lo viejo o provisional y lo nuevo que aparece en los artículos de la Constitución es la característica de dicho estado.

Sintéticamente, el resultado, es decir, los valores, las normas, las estructuras y sus relaciones es algo, por lo demás, que ya conocemos *a posteriori*.

Sabemos que la soberanía del pueblo es uno de los principios, junto a la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político.

Los fines se refieren al tipo de sociedad y se manifiestan a través de los derechos y el título VII. Pueden ser ambivalentes, con dos modelos integrados y derivan del Estado social del art. 1º<sup>527</sup>.

---

527 Los fines del nuevo sistema político están prefigurados y contenidos en los acuerdos sobre la política económica del programa de los llamados «Pactos de la Moncloa», estrictamente en los acuerdos económicos. Han sido resumidos por Fuentes Quintana en múltiples artículos. Cabe resaltar de esos fines su base en una política fiscal justa. Los fines económicos reflejados en los acuerdos son los relativos a la política de pleno empleo, estabilidad monetaria y estabilización de precios. En definitiva, se trata de un desarrollo económico sostenido, que sirva como base para el incremento del bienestar social. La política fiscal dotará al Estado de recursos para ejercer una política social, cuyo objetivo racionalizará el sistema fiscal cambiando el viejo modelo de la Hacienda basado en la extracción de pocos recursos.

Sabemos qué normas existen, tanto en relación con las estructuras como entre el régimen y la comunidad. Las normas se rigen por el principio democrático del sufragio universal, lo cual necesariamente implica que algunas estructuras tendrán que respetarlo para proveer sus miembros, tales como la Administración de Justicia o los cargos públicos. Su enlace con los partidos políticos y el pluralismo es manifiesto. Es una continuación de la norma posterior a la LRP, el D-L 20 de normas electorales, que en sus elementos básicos se integra en la Constitución.

Las estructuras se nos describen, en lo relativo al ejercicio del poder, por medio de un parlamentarismo racionalizado. Las Cortes son bicamerales con prelación y preeminencia del Congreso sobre el Senado. La representación en ambas es doble: personal y territorial, lo cual desvirtúa la forma de organización territorial del Estado, que por otra parte presenta unos principios claros de unidad, autonomía y solidaridad.

Una síntesis la podemos encontrar en el trabajo de Juan Luis Paniagua:

«sin adentrarnos en mayores profundidades sobre el carácter de nuestro proceso constituyente señalaremos que, en la primera fase apuntada, la Ley para la reforma Política introduce, ya en 1976, elementos que permanecerán inmutables y se mantendrán bajo una forma idéntica o muy similar en nuestro texto constitucional de 1978. Por seguir circunscribiéndonos al marco institucional, que incide directamente en los caracteres de nuestro régimen parlamentario, el bicameralismo será un elemento que permanece, aunque suprimiendo la existencia de los cuarenta senadores de designación real. Ya se encuentra en la Ley para la Reforma Política una cierta representación de "las entidades territoriales" por los senadores, la legislatura cuatrienal, la prelación en el procedimiento legislativo por el Congreso de los Diputados y su preeminencia en caso de desacuerdo con el Senado. [...] Así, si nuestro Régimen se levanta sobre el principio de la división de

---

Los trabajos constitucionales asumirán los fines de estos pactos y los trasladarán a los derechos sociales, a las cuestiones propias de la Hacienda, así como a la intervención de los poderes públicos en el campo económico. Esos fines se encuadran en los principios fundamentales aparecidos en el artículo primero de la Constitución de 1978. Es más, el PSOE, al introducir en el texto constitucional el modelo de la Constitución italiana, concretamente su artículo tres, le da al texto una mayor racionalidad, una mayor definición que en la propia Constitución Italiana, consiguiendo que los poderes públicos puedan intervenir en el campo económico y social y, en general, en el espacio de las libertades individuales. Esa intervención queda justificada porque remueve los obstáculos que pueden oponerse a la libertad e igualdad efectivas de los individuos. De esta forma, en el artículo 9 de la Constitución se encuentra un fin globalizador de la actividad del Estado con relación a los individuos o los grupos sociales, que implica hacer del sistema económico un subsistema del sistema político.

podere -aunque no se explicita, eso sí, con grandes declaraciones- no puede luego defenderse un sistema de equilibrios, frenos y contrapesos con el régimen parlamentario de mayoría. El moderno Estado de partidos proyecta necesariamente en el régimen parlamentario modificaciones sustanciales que afectan al núcleo de su estructura doctrinal y filosófica. [...] Desde la división de poderes se produce un deslizamiento hacia la distinción de poderes en el sentido que apuntara Carl Schmitt, para acabar en una mera división de funciones. [...] Nos hemos limitado -como hemos señalado antes- a superponer una serie de esquemas que necesariamente conviven mal» (1992:203-206).

## 2. El subsistema autonómico

En relación con las estructuras hay que añadir la especificidad de un elemento nuevo: las Comunidades Autónomas. Su especificidad sólo se puede entender retrotrayéndonos al origen de su forma, para después observar su aparición en el régimen y cómo influye en la determinación de unos principios específicos (unidad, autonomía y solidaridad) y en la representación de las Cortes o en los órganos de autogobierno, así como en las competencias del Gobierno<sup>528</sup>.

Para remontarnos al origen del proceso constituyente autonómico hay que volver la vista al punto de arranque del estado de instauración. El resultado electoral puso en evidencia la falta de mayoría por parte de la Unión de Centro Democrático, debido a la aplicación del sistema electoral proporcional de carácter corregido, en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, en los territorios de Cataluña y el País Vasco UCD no alcanzó a tener una mayoría minoritaria de los votos. Su competidor más directo, el PSOE, obtuvo en estas regiones la minoría mayoritaria. Pero, además, allí triunfan en las elecciones quienes reclaman para sí las mejores esencias del más puro nacionalismo, como insisten en recalcar en sus programas electorales, con la restitución del autogobierno en esas regiones. Los datos electorales no rindieron pleitesía a las esperanzas depositadas en ellos por el Presidente Adolfo Suárez, y con tal desencuentro se esfumó el plan preconcebido por el Gobierno. El esquema elaborado partía de la etapa anterior bajo la pretensión gratuita, como posteriormente se demostró, de darle continuidad a la franquista Ley Orgánica del Estado. En su virtud se creó, mediante Real Decreto 382/1977 de 18 de febrero, el Consejo General de Cataluña y complementariamente se desarrollaron otras propuestas. Lo importante es que el planteamiento se hacía en función de los cauces trazados por

<sup>528</sup> La interrelación surge de los pactos de la Moncloa que institucionalizan las Comunidades Autónomas (Trullén, 1993:251-254).

la Ley Orgánica del Estado, que admitía la creación de otras entidades territoriales diferentes a las provincias. Al comienzo del proceso de transición pensaban que se podía integrar el regionalismo a través de la estructura técnica y jurídica apoyada en la Ley Orgánica del Estado. Uno de esos mecanismos era la Mancomunidad, que, en definitiva, se concretaría en un posterior Decreto 3046/77, de 6 de octubre, que utilizaba la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local (41/1975). Se esperaba solucionar los problemas regionales con tales instrumentos jurídicos.

Los hechos, los nuevos datos electorales, constatan el desbordamiento de las previsiones y el Gobierno comienza a verse forzado ante la efervescencia de la reivindicación de neto contenido nacionalista. El Gobierno daba muestras de tener graves dificultades para encauzar y contener la avalancha de reivindicaciones nacionalistas. De momento, Adolfo Suárez entiende que podía ser de aplicación provisional el anterior esquema, ya claramente desfasado para el caso de Cataluña. Si el Presidente del Gobierno quisiera negociar alguna materia tendría que dirigirse directamente a los diputados y senadores electos por las provincias catalanas. Al estar en minoría, a la UCD no le sirve de gran cosa el esquema anterior. Ante esos caminos cerrados, el Presidente Suárez rastrea otras propuestas. Sus colaboradores le indicarán otras alternativas.

El instinto político de Adolfo Suárez busca romper de inmediato el *impasse* del momento ante lo que se considera como un agrio debate del nacionalismo reivindicador, bajo la presión de la falta de escaños de su partido. La panorámica impulsó a Suárez a una táctica inspirada en un cambio rápido de rumbo y así pasó a recurrir a Tarradellas, Presidente de la Generalitat en el exilio. La operación le resulta exitosa porque Tarradellas desea regresar como el Presidente de la Generalitat -cuyo nombre significó en el remoto pasado la idea de autogobierno de Cataluña-. Tarradellas coincide con Suárez en las dificultades y rechazos de los parlamentarios nacionalistas catalanes. Además, sabe que los grupos políticos catalanes lo quieren traer y quitárselo de en medio en un día. Llegaría, vería y se retiraría (1990).

El contacto entre Adolfo Suárez y Tarradellas provocó un acuerdo inmediato, la negociación fue sorprendentemente rápida. El Honorable llegó a Madrid con Carlos Sentís, diputado de UCD, a finales de junio de 1977. El resultado fue muy celebrado al obtenerse el restablecimiento de la Generalitat -por el Decreto 41/1977 de 29 de septiembre-, pero pendiente de las transferencias de competencias del Estado y de las Diputaciones. (Sánchez-Terán, 1988: 275 y ss).

Aquel decreto de restablecimiento contiene los principios de la organización territorial del Estado, que se plasman en el texto de la Constitución. Todos los Decretos-Leyes repiten el contenido básico del ya comentado y vienen a dar paso a los regímenes de reautonomía.

El problema es que los principios tienen un contenido distinto según la versiones ideológicas de los partidos, como se puede comprobar en los discursos pronunciados por los líderes políticos el día 27 de julio de 1977, en la Sesión dedicada a las Declaraciones políticas de

carácter general, y su instauración constitucional, así como su desarrollo, requerirán también del basamento consensual.

El saldo de todo ese proceso no despejaba muchas dudas. La unidad no tenía un sentido unívoco, la autonomía tampoco lo poseía y la solidaridad también carecía de él. Podrían aparecer como principios, pero el problema residía en su mismo contenido distinto para cada ideología. Esta cierta dificultad se proyectaría al tratar de utilizarlos, porque requería de modo inmediato el complemento de Ley o un Estatuto que fuese permanentemente reinterpretable, como señala Juan Cotarelo, siguiendo a Lucas Verdú respecto a la hermenéutica constitucional. El pluralismo político, de base ideológica, lleva a la reinterpretación constante y ésta dependerá de cada mayoría. La misma idea del pacto se puede entender de una u otra manera. Lucas Verdú, ante estas cuestiones, llegó a decir que había que estar «creando el Estado permanentemente».

Y, ciertamente, no deja de ser un problema, porque si los límites (los principios) que definen las normas y las propias estructuras de un régimen político, como expusimos en la parte metodológica, son reinterpretables en su contenido conforme a la estructura ideológica que exista (según los grupos existentes), se establece un proceso tan abierto como infinito y plagado de peligros. Por esta razón Lucas Verdú abordó esta cuestión en el tomo cuarto de su obra, *Derecho Político español*. Por desgracia, esta problemática no concluye sólo en los aspectos mencionados. Alcanza también de lleno a la libertad, la igualdad, el pluralismo, y por lo tanto afecta asimismo a los tres principios de esa estructura particular de lo que se llama organización del Estado (unidad, autonomía y solidaridad). Ejemplos no faltan, como la estructura del parlamentarismo ya apuntado al referirnos a J. L. Paniagua. O bien, que el Real Decreto-Ley 20/1977, de normas electorales, pasase íntegramente a la legislación electoral, porque el acuerdo originario no se puede trastocar. El texto ambiguo salvaguarda la reinterpretación que, en definitiva, guardan celosamente los partícipes en el consenso. Naturalmente, dejar expedita la vía a la continua reinterpretación conlleva un cúmulo muy notable e innecesario de problemas constitucionales. Como apunta Paniagua, por el mecanismo del Estado de partidos y sistema de mayorías se vuelve a la «unidad de poder y coordinación de funciones» cuando en principio existía división de poderes. El Gobierno controlaba antaño a las Cortes porque así quedó establecido en la Ley Orgánica. Precisamente, es aquel esquema el que se reproduce con el mecanismo de un partido o de una coalición. Resulta que la representación es a la vez territorial y personal, pero tampoco es posible respetar una representación de las Comunidades Autónomas porque se ha recurrido a una vieja ley y se ha establecido la provincia como circunscripción. De ahí que los partidos nacionalistas que parten de esas circunscripciones tengan un privilegio en escaños en esas zonas que dominan. Pero todo depende de la mayoría. No hace falta cambiar los principios porque continuamente hay que referirse a esa práctica.

El resultado final ha llevado a una distribución territorial del poder que es descentralizada

y que no se corresponde en términos de variables con el dominio del ejecutivo, ni con el sistema electoral del Senado y su subordinación casi absoluta al Congreso, o lo que se conoce como bicameralismo asimétrico. Pero este tema ya pertenece al estado de consolidación del sistema político y, por lo tanto, marca el límite de nuestra tesis y nos obliga a pasar a las conclusiones.

## CONCLUSIONES

A través de los hechos inscritos en la geografía de la transición se describe una trayectoria del sistema político. En el análisis del proceso se comprueba que esta trayectoria pasa por tres estados sucesivos: crisis, transición e instauración. Es decir, el sistema efectivo a la muerte de Franco, que ya no es en términos clásicos una dictadura, sino una monarquía limitada con partido único, es sustituido por un sistema democrático consensual.

Con objeto de proceder al análisis de estas tres fases señaladas desarrollamos en el capítulo primero la perspectiva metodológica y las hipótesis de las cuales partíamos. Expusimos en el capítulo segundo la definición de las variables esenciales y los límites del sistema político español en el momento anterior a la sucesión en la Jefatura del Estado y comprobamos que no había crisis. En los capítulos siguientes hemos desarrollado los tres estados del sistema político y el paso de uno a otro. El resultado del análisis conduce a las conclusiones, que acto seguido se exponen.

**1. El sistema político franquista es autoritario.** El sistema político en España poseía unas determinadas características agrupadas en función de los componentes y desglosadas en factores, es decir, la comunidad política (la identidad, los reguladores y la cohesión), el régimen político (los valores, las normas y las estructuras de autoridad) y las autoridades (ejecutivas, decisorias y asesoras), que permiten calificarlo como autoritario.

Resulta un lugar común interpretar la identidad de la Comunidad Política como franquista en general, aun cuando se le reconozcan diversas fases históricas teñidas por varios componentes que se sustituyen y que en cada período logran una cierta hegemonía en conexión con el grupo en alza, lo cual permite aplicar el adjetivo preciso. Ninguno de ellos escapa a un sentido autoritario, totalitario o directamente fascista, según las fases. Bajo estos parámetros calificadores los españoles eran autoritarios, totalitarios o fascistas. Esta consideración no alcanza a quienes no aceptaban el dominio de los vencedores en la guerra civil, pues aunque viviesen dentro del sistema social (pertenecían a la sociedad) se situaban sin ambages al margen de la identidad. Este esquema se aprecia en diversos autores, como Amando de Miguel, Ramón Tamames, Luis García San Miguel, Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, Javier Tusell, Manuel Ramírez o Raúl Morodo. La razón última, sopesada por ellos, surgía de la observación del hecho histórico, político e ideológico representado por Franco. Sin él no se puede analizar aquella situación política española en modo alguno, luego el vértice explicativo pasaba por el propio nombre del dictador, convertido así en nexo y baluarte del conglomerado de grupos y fuerzas actuantes bajo la sombra de su sable.

En conjunto se trataba de franquismo, sin perder la riqueza de los ribetes específicos de cada época, para los cuales encajaban con una mayor precisión los términos de falangismo, nacional-catolicismo, tecnocrático, desarrollista o totalitario, como resultado del imperativo ideológico. Los perfiles comunes, como unidad homogénea, sin olvidar sus distancias concretas, se condensan bajo el signo del autoritarismo militante. Este sentido contrastaba con los resultados de las diversas encuestas realizadas a partir de la segunda mitad de los años sesenta. Pero se podía advertir cómo disminuía el porcentaje de quienes se definían franquistas frente a los que huían de tal calificativo, decididamente en declive, o en contraste con el incremento de «demócratas». En ambos casos, desde la natural valoración subjetiva de los encuestados o de sus encuestadores, como nota no exenta de una dosis de humor, reflejo a su vez de la situación nada propicia para el rigor de los métodos empleados por la sociología. Estas aproximaciones sobre la identidad de los miembros no traspasaban el umbral de meros resultados, y eran de todo punto parciales e insuficientes, de modo que no podían arrojar luz sobre ella.

En contrapunto con el conglomerado «franquista», la original propuesta de García San Miguel fue sintetizada por José María Colomer a través de tres conceptos para deducir las seis posiciones identificadoras de todos los españoles de entonces: ruptura, reforma y continuidad, que, a su vez, se particularizan en seis tipos de identidades: revolucionarios, rupturistas, reformistas, aperturistas, continuistas e involucionistas. Es evidente que no todos estos grupos se integran dentro de las fronteras establecidas por el sistema político. Tal es el supuesto de quienes se agrupaban bajo el estandarte de la ruptura, en donde convergen revolucionarios, al unísono con los «rupturistas», pues se excluyen ellos mismos del club franquista. El resto de los grupos coinciden con la propia definición de miembro incorporada por el sistema. La vertiente separadora entre unos y otros aparecía como el filo de una cuchilla: a un lado quienes aceptaban la identidad, junto con las reglas y principios franquistas, frente a los oponentes a tamaño acatamiento. La identidad, la propia definición ofrecida por el sistema, se contiene en el Fuero de los Españoles, tal como aparece en su artículo segundo, al mostrar los caracteres esenciales como tatuaje netamente diferenciador de la naturaleza política del español, según los términos relativos al servicio fiel a la Patria, la lealtad al Jefe del Estado y la obediencia de las leyes. Ese es el contenido expreso de la identidad. Sólo a partir de tales supuestos se podía afrontar un trabajo en común por medio de la formalización de los componentes del régimen político.

La caracterización del sistema franquista como autoritario no tiene el exclusivo sentido que le otorga Juan José Linz (pluralismo limitado, mentalidad peculiar, carente de movilización política y con un líder que ejerce el poder dentro de límites formales definidos sin precisión), ni depende de su oposición a las características democráticas (derechos políticos exclusivamente para sus miembros y adopción de decisiones por mayoría). Es autoritario en términos de la comunidad política porque su identidad, calificada como franquista, lo es ideológicamente por cuanto su núcleo mantiene el ideario falangista desprovisto del elemento excluyente y liquidador de los discrepantes (punto 27 de Falange), lo cual le permite incorporar una cierta diversidad de grupos en su origen y con posterioridad, para adquirir un carácter pluralista limitado dentro de los presupuestos organicistas de la Patria y el personalismo cristiano. Este último elemento ideológico pluralista impide calificar como totalitario al sistema, a su comunidad política, a su



régimen y sus autoridades, pues será incorporado a los principios y reglas del régimen y, por tanto, también a las políticas. Mantiene los cauces de participación restringidos a los naturales falangistas y otros reconocidos por las leyes que excluyen la participación inorgánica a través de los partidos políticos. En este sentido las características de pluralismo limitado y movilización política se ajustan a la precisión de Linz. No así la idea de mentalidad. Tampoco es precisa la última característica señalada por Linz relativa al liderazgo.

El liderazgo se encuentra perfectamente definido desde el traspaso de poderes de la Junta de Defensa Nacional a Franco y se concreta en las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. Además, las sucesivas Leyes Fundamentales, con el complemento en la legislación ordinaria, dotarían al sistema de una legalidad previsible a la cual se ajustaría el propio líder en el desarrollo normal de la actividad política. A estos términos se añade que la identidad está reforzada por la cohesión de los grupos vencedores en la Guerra Civil. Tal cohesión también se incorpora en términos de lealtad y sirve como último límite para detener los conflictos internos que pueden surgir entre los miembros. Será incorporada a las reglas institucionales de resolución de conflictos dentro del propio régimen político.

El régimen político es autoritario por sus principios, sus fines, sus normas y sus estructuras de autoridad. Sus principios, monárquico, católico, unitario y orgánico, complementan la identidad y dan vida a una dictadura constituyente y de desarrollo. Ello no impide que en la práctica política se ejerza la tolerancia y la libertad política esté proscrita. Los fines del régimen excluyen una sociedad socialista y liberal, aunque incorporan elementos de ambas corrientes. Las normas y reglas del juego establecen unos límites precisos al ejercicio de los derechos políticos, aunque los que se consideran miembros los ejercen sin restricción y participan en la vida política a su conveniencia. Además, el ejercicio del poder se realiza según el principio de «unidad de poder y coordinación de funciones», lo cual no obsta tampoco la diversidad de políticas y personas en los puestos de autoridad, unas y otras integradas en los fines y en la identidad. Respecto a las estructuras, su composición orgánica las delata como autoritarias y se encuentran presas de los elementos ideológicos formulados por el falangismo.

Las autoridades son autoritarias necesariamente. De sus actos y sus acciones no tienen que dar cuenta a sus electores, sino a quienes les han nombrado. La jerarquía y la irresponsabilidad son el necesario complemento a la identidad de la comunidad política y culminan en la irresponsabilidad del propio Jefe del Estado, que sólo responde «ante Dios y la Historia».

En los diversos análisis realizados se interpreta que la identidad franquista se había roto en los momentos anteriores a la muerte de Franco y a su sucesión. Si tal afirmación fuese cierta sería necesario, a su vez, aceptar que la crisis comienza su andadura antes de la famosa muerte. En 1975 estaría en coma profundo la identidad anterior. No es completamente cierta esa interpretación, si bien hay que reconocer que la identidad no se mantuvo intacta, como se apreciaba en los cuatro grupos referidos, al no acatar completamente todos ellos y de forma unidireccional las tres condiciones inexorables que limitaban esa misma identidad. Las diferencias internas se constataban al apreciar su actitud frente a la idea de servicio a la patria y su obediencia a la legalidad, como claramente mostraban los reformistas al no cumplir ambos requisitos. El nexo común a los cuatro grupos es el restante elemento de la identidad, la lealtad al

Caudillo. No se puede afirmar la quiebra de la identidad porque significa ignorar la existencia del fuerte lazo de reconocimiento y unión que representaba el hecho determinante de la lealtad a Franco, como factor decisivo que mostraba la permanencia de la identidad. La lealtad perdura en vida de Franco, y sus decisiones o las adoptadas en su nombre no se ponen en entredicho, como signo inequívoco de ausencia de crisis en la identidad.

A pesar de las presiones o conflictos, internos o externos, impulsados con el objeto de quebrar la comunidad política, ésta perdura. No se logra ese propósito, aunque las presiones fueron de diversa índole, como el Concilio Vaticano II, Contubernio de Munich, muerte de Carrero Blanco, el nombramiento del sucesor en la Jefatura del Estado o el espíritu del 12 de febrero, la evolución de los grupos rupturistas o las plataformas unitarias de la oposición a partir de 1974. La identidad y la cohesión permanecen, y, como precisamente en ellas se reconoce el apoyo a la comunidad política, ésta se mantiene igualmente. Sus adversarios y enemigos no poseen capacidad para romperla y derribarla. La defensa del sistema político es muy superior a los recursos y voluntades de sus oponentes. Prueba de ello es que el sistema practica la tolerancia a su libérrima discreción. Las presiones se reciben sin causar un impacto demoledor. Mientras Franco vive, el vínculo de la lealtad perdura sin la amenaza de la crisis. La identidad y cohesión de los miembros no se ve afectada ni tan siquiera por la desafección a gran escala, después de la muerte de Carrero.

Los reguladores cumplen con su misión tal como estaba diseñada y prevista en el entramado normativo, sin modificación alguna en su configuración orgánica. Desde su origen en la guerra y su ulterior evolución, sobre todo a partir de la Ley Orgánica del Estado en el año 1967 y su correlato en la discusión sobre las asociaciones políticas, que alcanza hasta el último Gobierno de Franco, no existe variación alguna sobre el modelo de los reguladores. Si la estructura hubiese soportado cambios verdaderamente sustanciales y contrarios a la naturaleza del esquema inicial, se hubiese podido introducir con éxito las asociaciones políticas al margen de la referencia esencial al Movimiento, arrastrando a la libertad de asociación política tras de sí. Tal resultado sí hubiese sido un ciclón arrumbador de la estructura del régimen. Una acción de ese calibre habría conllevado triturar la aniquilación del principio de legalidad (junto con el servicio a la Patria y la lealtad), por los propios miembros del sistema. Ese hecho hubiese sido en extremo paradójico porque Franco, el vértice de la organización del Estado, habría dado luz verde a un proyecto que necesariamente le eliminaba del terreno institucional, como Jefe del Estado. No es cometido de estas páginas elucubrar sobre posibles ficciones, sino analizar los hechos; motivo por el cual la puntualización es oportuna: se paraliza el proyecto de asociaciones de Arias por ser claramente incompatible y externo a la esencia de la comunidad política.

No obstante, es necesario señalar la existencia de intentos fallidos en vida de Franco para abrir el cauce a las asociaciones. Cabe especular con la ficción sobre lo que hubiese ocurrido si Franco hubiese dado tal paso, pero no lo hizo, no practicó su *hara kiri* particular, ni se inyectó la dulce anestesia como harían las Cortes en la transición, si bien en este último caso no es válida la comparación por cuanto los miembros de las Cortes esperaban con su anestesia despertarse en una nueva situación ventajosa y en cambio se demostró que la intervención no aportó las cualidades terapéuticas por ellos esperadas. La figura de Franco se hallaba en una situación

abismal con respecto a las Cortes porque, sensatamente, no habría podido esperar la misma resurrección en los nuevos parámetros introducidos, a no ser que hubiese tenido el referente o la idea de una transición por él controlada desde la sombra, como en el caso chileno con Pinochet, pero las circunstancias concurrentes no eran precisamente iguales y no es de cualquier forma materia de mayor calado sino producto de la ficción.

**No existió una crisis del régimen político hasta el momento de la muerte de Franco.** Esta conclusión se deriva de otras tres como resultado del análisis minucioso sobre los tres factores de dicho régimen: los valores, las normas y las estructuras.

**Los valores no sufren ninguna modificación en su doble componente de principios y fines.** Cualquier cambio sobre los valores tendría que haber hecho acto de presencia sobre las Leyes Fundamentales. La elaboración de nuevas leyes fundamentales a lo largo del amplio período franquista no introdujo ningún cambio sustantivo que rompiese o modificase los valores considerados entonces como fundamentales. Por añadidura, tampoco sufrieron mutaciones aquellos valores a través de las sucesivas leyes de desarrollo. El último escenario legislativo representa tres actos substanciados en la regulación de las asociaciones políticas, las incompatibilidades y el régimen local. Los tres actos, últimos en la obra franquista, no introducen ningún elemento de quiebra de los valores ni mutación alguna que los pusiese en solfa. El único elemento verdaderamente problemático para el régimen político procedía de las repercusiones derivadas del Concilio Vaticano II, en lo referente al cambio desde la tolerancia (confesionalidad del Estado) a la libertad religiosa (independencia entre la Iglesia y el Estado). El problema estribaba en la incorporación del principio católico, realizada por parte del régimen desde sus orígenes y traducida de formas diversas en la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1946 y en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958.

El efecto del Concilio se hizo sentir, pero sin dejar su huella formal en un nuevo Concordato, ni en una legislación actualizada sobre la libertad religiosa. En este campo se apreció una mutación en la práctica, pero con la dificultad de mantener vigente el viejo Concordato. Esta nueva situación postconciliar permitió una presión frontal sobre el principio orgánico, en su vertiente social y en cuanto incidía en la opinión pública, que manifestaba una crítica por la aceptación del principio religioso de libertad de conciencia. Quedaba la puerta abierta a la crítica al monolitismo orgánico y católico del régimen. Los propios miembros del régimen, en las Cortes o en el Gobierno, podían ofrecer una legislación que no se guiase por la directriz de la justicia social bajo su sentido orgánico o católico. Era un problema sin solución que explica la ausencia de una nueva legislación reguladora que armonizase los principios del régimen con la libertad religiosa. Una tarea con ese cometido no la podía realizar el régimen sin atacar sus propios principios, expresamente el orgánico y el católico. El Concilio había dado un paso imposible de seguir por el Régimen, porque si introducía la garantía de la libertad religiosa debía admitir en consecuencia el pluralismo ideológico que suprimiría los diques monolíticos del franquismo. Ante esas dificultades optó por la práctica de la tolerancia para esquivar la entrada en la crisis.

**Las normas y las estructuras del régimen no sufrieron ningún cambio sustantivo, permanecieron inalterables.** Funcionaban a través del principio de «unidad de poder y

coordinación de funciones» expresado formalmente en el artículo segundo de la Ley Orgánica del Estado. Este principio fue incorporado en dicha Ley en 1967, pero materialmente regía desde los mismos orígenes del régimen. Las modificaciones introducidas, como la asunción de competencias legislativas por las Cortes, la separación de la Presidencia del Gobierno y la Jefatura del Estado o la progresiva instauración de competencias tasadas a Franco, operaban todas ellas dentro de los márgenes establecidos sin suponer ningún peligro de quiebra o crisis.

**2. La crisis política comienza a partir de la sucesión efectuada en la Jefatura del Estado. Existen tres razones que explican la característica esencial de la crisis, que no es otra que la insuficiencia de apoyo específico a la Jefatura del Estado. La crisis posee una doble dimensión, como crisis del régimen y como crisis de la comunidad. Afecta al régimen por la falta de apoyo específico a la nueva Jefatura del Estado y por resultar afectado el principio orgánico. Y a la Comunidad Política porque modifica su identidad o la cualidad de los miembros.**

El nuevo Jefe del Estado, como Rey, no posee los poderes absolutos de Franco. Aun con esta reducción ostensible, le resta una gran cantidad de poderes. Sin embargo, su legado no es suficiente para conservar la Jefatura del Estado porque no puede ser un árbitro político como lo había sido Franco, y por ello no podía aglutinar bajo su figura a los distintos grupos políticos del sistema. Y, además, porque en su primer mensaje político ante las Cortes, el Consejo del Reino, el Gobierno en pleno, las altas magistraturas de la nación y los medios de comunicación, al asumir la Jefatura del Estado como Rey había desatado una tormenta sobre sus espaldas al perseguir una serie de objetivos incompatibles con el mantenimiento de la comunidad y el régimen político anterior, es decir, con la identidad, la participación, su propio fundamento legítimo, los fines del Estado, las normas y la composición de las estructuras.

La posición adoptada por el Rey no podía ser más antitética, en su contenido, con el franquismo. Las propuestas del Rey no dejaban lugar a dudas sobre su sentido. Al defender como fundamento de la identidad un «efectivo consenso de concordia nacional», rompía la antigua identidad. Al proponer una nueva definición de la Patria, enterraba su anterior concepto. Se añadía una nueva unidad del Estado, un nuevo sentido de la legalidad y nuevas funciones para la Jefatura del Estado. El Rey había expresado en su mensaje la voluntad que lo impulsaba, dirigida al alumbramiento de un sistema democrático. El verdadero problema consistía en el modo de trasladar esa voluntad expresa a una tarea efectiva de inmediatas consecuencias institucionales y políticas. Después del discurso del Rey aparecen la falta de apoyo y los problemas derivados de la relación entre las normas y los objetivos establecidos. Paralelamente, quiere ser Rey de todos los españoles, sin límite ideológico alguno. Sabía que lo era de unos pocos por nombramiento de Franco, y mantenerse con ese apoyo supondría, tarde o temprano, la pérdida del trono. Pero al pretender mantenerse, cambia de objetivos y se encuentra con la misma falta de apoyo. Aún de esta forma, intenta caminar hacia los objetivos anunciados. Su buen hacer y el de sus consejeros permitieron sortear la crisis que se abre bajo sus pies. Además, otros colaboradores, aperturistas o reformistas, allanarán el camino para salir indemnes de la misma.

Desde el primer acto del nuevo Jefe del Estado se aprecia cómo aparece la crisis, cómo

surge la necesidad de apoyos, cuyos primeros datos se manifiestan a la hora de los nombramientos, tales como los Consejeros del Reino, los Ministros, el Presidente del Gobierno o el Presidente de las Cortes. El indulto real prefiguró una nueva integración en la identidad que, como único límite, excluía los actos de la violencia terrorista. El nuevo límite introducido por el indulto al prefigurar la actuación pacífica como frontera delimitadora de la identidad había establecido la participación y los principios del régimen político.

La línea política del Gobierno es otro test de la crisis. Su formulación y su traslado concreto a las disposiciones normativas o a la reforma de las Leyes Fundamentales se convertirían en el obstáculo definitivo que impedía salir de la crisis, llevar adelante los objetivos del monarca. Siete meses, entre diciembre de 1975 y junio de 1976, fueron necesarios para resolver el problema de los apoyos. Los miembros del sistema y las estructuras no otorgaron el apoyo suficiente para resolver la tensión entre las normas y los objetivos. A primeros de julio de 1976 resultaba preciso adoptar un nuevo rumbo y el único que poseía la iniciativa era el Rey, bajo el respeto prescrito a la legalidad. Sólo le restaba nombrar un nuevo Presidente del Gobierno e intentar la reforma de las Leyes Fundamentales para solucionar la crisis, pues había sido desechado el hundimiento del sistema al mantener el orden público y la reconsolidación al excluir el monarca la vuelta al 18 de julio.

Los siete meses no han sido del todo inútiles. Algo se ha avanzado, sobre todo en la definición legal de la nueva comunidad política, mediante las Leyes de asociación política y reunión. Ello implica que no respetan la propia legalidad, bien sea en los valores o en el procedimiento. Existía la pretensión de salvaguardar los procedimientos y someter al sistema a un cambio más o menos drástico, eliminando para ello los valores considerados obsoletos. Ese es el objetivo buscado con ahínco. Pero no dejaban de interponerse fuertes obstáculos, necesariamente traducidos sobre el procedimiento denominado bajo la feliz expresión de la «ley a la ley». El deseo manifestado de respetar el principio de legalidad conduce a la irónica situación de forzarla al tratar de llevar adelante el proyecto reformador. Ironía porque los mismos reformadores habían establecido el requisito legitimador de conservar el puente entre el pasado y el devenir a través del mecanismo establecido en esa fórmula exitosa de respeto a la legalidad. Quienes establecen los fines, indican el camino, y al hacerlo interponen ellos mismos los obstáculos en la trayectoria perseguida, como ocurre con las Leyes de asociación política y reunión.

El resultado bajo tales premisas condujo a momentos de claro bloqueo en la andadura reformadora. En los mismos presupuestos se hallaba la raíz de los problemas al imbricar los fines con unos medios que necesariamente salvaguardaban los viejos fines y principios del sistema franquista. Los conflictos surgidos a cada paso eran la clara expresión del choque abierto entre dos modelos de difícil combinación, cuando menos. Viejos y nuevos principios y fines no podían sobrevivir a la par. El triunfo de uno u otro significaba el ajuste o no a la legalidad, y por lo tanto el grado de apoyo al monarca. De forma colateral, aun sin existir el apoyo específico, a través del indulto y la tolerancia se consigue sin reforma de la legalidad integrar en la comunidad política a los grupos estratégicos que no utilizaban la violencia como medio para conseguir sus fines políticos pero que se hallaban en las antípodas del sistema franquista.

La respuesta aplicada por el ministro de la Gobernación dispuso de un amplio campo de maniobra, desde la tradicional vía represiva hasta la tolerancia de última hora, según calibrasen los comportamientos de los oponentes dentro o fuera del campo de la violencia. Al usar el instrumento del orden público, aplican la legalidad, y, a la vez, excluyen a aquellos a quienes precisamente les interesaba atraer al campo de «disfrute» de la tolerancia, para comenzar a integrarlos de forma incipiente en el sistema político. Y, en efecto, con tal instrumento se bloqueaba la obtención del apoyo de los rupturistas al Rey y su proyecto. Pero a la vez obtenían un cierto triunfo político al alzar una barricada inexpugnable ante los rupturistas, que de esa forma veían frustrados sus propósitos de lograr sus objetivos. La conclusión en este extremo es inmediata y contradictoria: sin el control del «orden público» por Fraga en Gobernación, la tolerancia con la violencia, definida por la legalidad del régimen franquista, hubiese sido el instrumento decisivo por debajo del cual se hubiese abierto la puerta a la ruptura. Por el contrario, el tratamiento de la tolerancia, excluyendo el método de la «violencia», conducía al pacto y en definitiva conseguía el apoyo los rupturistas a la reforma real. Esta ambivalencia en el uso del abanico de posibilidades manejadas desde Gobernación tenía su precio en el mantenimiento de la incertidumbre y la consecuente estabilidad y crisis. **Al aplicar las normas se retrasaban los objetivos y a la vez se mantenía el cauce de la reforma.**

El balance, en definitiva, es favorable porque consiguen mantener el control de las estructuras, los puestos de autoridad y el orden público. Porque se muestran tolerantes con ciertos grupos rupturistas y consiguen aprobar subterráneamente dos leyes fundamentales por el pleno de las Cortes, las de reunión y asociación. Porque los límites ideológicos de la identidad se han ampliado: Ahora se tolera a quienes no son miembros si su actividad no utiliza los medios violentos, aunque sus fines sean legalmente intolerables.

**3. El cambio de Gobierno, en julio de 1976, es la respuesta a la crisis. La transición es adaptativa por autotransformación. No sólo se siguen las normas de transformación, sino que también se violan éstas y sus principios.** Ello es posible porque el control de las estructuras y puestos de autoridad en el régimen está en manos de aquéllos que precisamente quieren transformarlo. En este sentido, el calificativo de «continua» es insuficiente, pero nos sirve para no hablar de transición discontinua, donde el hundimiento del sistema sería evidente. Aunque al principio de todo este proceso se había expresado la voluntad de realizar los cambios políticos e institucionales siempre al amparo de la legalidad, según el paso «de la ley a la ley», se observó la necesidad de romper a su vez la legitimidad. Pero además se utilizaron los dos procedimientos no previstos en la realidad constitucional, como son el golpe de Estado y la revolución. Es autotransformación porque son los propios miembros los que van a plantear las medidas necesarias para cambiar parte del sistema con la finalidad de comenzar a plasmar de forma real los objetivos del Rey, para instrumentar las medidas necesarias que conducen al logro de aquéllos.

Para destruir la comunidad política franquista y sentar las bases de la nueva se adoptan tres medidas: la amnistía, la reforma del Código Penal y la Ley para la Reforma Política. Estas dos últimas también destruirán parte de los elementos del régimen político. Así, la reforma del

Código Penal destruye los reguladores orgánicos y su principio. En el mismo sentido opera la Ley para la Reforma Política, que además dota de una nueva composición a una estructura fundamental, las Cortes, y establece nuevas reglas del juego tanto para el ejercicio del poder, como para el procedimiento de reforma del régimen. Sin embargo, dejará abierto el ejercicio del poder al no establecer claramente la división de poderes, lo cual será aprovechado para desarrollar las normas electorales y mantener la ambigüedad al respecto. El procedimiento de reforma deja sin límites efectivos el contenido y permanece abierto a la iniciativa de las partes, con lo cual el poder constituido se puede convertir en el poder constituyente, o lo que es lo mismo, que unas estructuras de autoridad (Cortes y Gobierno) pueden deshacer y construir el propio sistema político. Se reconoce la capacidad de autotransformación por medio de la reforma, el fraude de ley, el golpe de Estado o la revolución. Lo importante no es que la Ley para la Reforma Política acabe siendo ratificada en referéndum por el pueblo, constituido en cuerpo electoral, sino el efecto encubridor de los tres procedimientos de la autotransformación que no llevan el distintivo de la «reforma».

Las medidas se adaptan a las normas en algunos casos y en otros no. La reforma del Código Penal se salda con éxito, ampliando la comunidad hasta los grupos totalitarios, excluyéndose de momento al PCE, cuya actuación no se tolerará todavía. Da virtualidad a las dos Leyes de asociación y reunión, ignorando el principio de la jerarquía normativa (golpe de Estado) y los valores del régimen (revolución). Complementariamente se efectúa la amnistía, que sirve para completar la tolerancia *de facto* de la etapa anterior. Con ello se pretende la reconciliación entre los españoles y el olvido del pasado, o sea de los hechos políticos que han llevado al encarcelamiento de quienes militan contra el sistema. Se conculca la legitimidad (fraude de ley) y la jerarquía normativa al adoptar mediante Decreto-Ley la medida de gracia liquidadora del pasado (golpe de Estado). La reforma del régimen político se hace a través de la Ley para la Reforma Política, la cual recoge la experiencia anterior del proyecto de reforma de las Leyes Fundamentales, pero sólo para modificar las Cortes, el Consejo del Reino, la representación política y el procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales. Además aporta un fundamento al régimen político: la voluntad popular. Su tramitación descubre un fallo en el procedimiento (el rey no insta al Consejo Nacional a que examine y se pronuncie sobre si hay motivo de contrafuero), y no sólo en la legitimidad (fraude de ley), con lo cual surgía un golpe de Estado y una revolución.

Lo peculiar consistía en utilizar el procedimiento de reforma casi en su totalidad. El proceso constituyente, en esta etapa, es de destrucción en su mayor parte, y deja para una segunda fase, según lo que decidan las futuras Cortes, la construcción, que podrá ser de instauración o no. Existieron otros hechos destructivos de las estructuras, sobre todo del Gobierno -Movimiento y Sindicatos-, que respetaron el procedimiento pero no los valores (fraude de ley) al no tener en cuenta el fundamento del régimen político establecido por la Ley para la Reforma Política.

La conclusión pone en evidencia una autotransformación, pero no se ajusta en su totalidad a las normas de transformación del propio sistema, aunque lo más señalado sea la aprobación de la Ley para la Reforma Política mediante el referéndum. Ello no implicaría una transición

discontinua porque en ésta no se plantea la cuestión del procedimiento o el respeto a unas determinadas normas. De ahí que resulte insuficiente para calificar el proceso tanto el concepto de transición discontinua como el de transición continua, que habíamos asumido en las hipótesis de partida siguiendo el planteamiento de los «estados» propuesto por Morlino. El sentido que debería tener es el de continua, porque son los propios miembros los que deciden la transformación, se ajuste o no a los procedimientos, pero teniendo estos en cuenta y porque sólo implica la destrucción y no la instauración, aunque se diseñe la forma de nuevas estructuras, relaciones o fundamentos. La «autotransformación continua» es el concepto que definiría el estado de transición continua y supliría sus deficiencias.

**4. La instauración comienza con el resultado electoral.** La instauración es el establecimiento de un sistema político. La peculiar forma en que se manifiesta viene condicionada por el pluralismo ideológico en los fines y no en los medios, donde se excluye a los violentos, por la identidad, la cohesión en el método, el consenso, por el fundamento del régimen en el pluralismo y en el método. Se instaura no sólo porque aparece una Constitución que incluye la identidad plural en consonancia con los fines plurales, las normas de relación, las estructuras y la peculiar forma de reformarlo, sino también porque de manera informal y perfectamente legal no contiene el fundamento consensual, pues se encubre en la mayoría simple o cualificada que lo integra. El régimen tiene unos principios claros, libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. Lo peculiar de cada uno es su sentido múltiple en función de las ideologías que los dotan de contenido, lo cual establece la contradicción de la crisis al mantener la dualidad entre normas y objetivos. Si se respetan éstas no se cumplen los objetivos, y para alcanzar estos no se pueden respetar las normas, hay que tenerlas escasas y laxas. Es ese elemento que reproduce la peculiar forma del método para adoptar decisiones, el consenso, único que admite todos los fines y excluye a los medios violentos sin necesidad de dejar establecida una identidad común e incuestionable, el que se traslada a los fundamentos del régimen en forma de cláusulas de intangibilidad.

La peculiaridad de este estado es que comienza, pero no surge de la nada. Se hereda una identidad sin formalizar en la legalidad, unos reguladores, un fundamento del régimen, la soberanía del pueblo, el principio católico (tolerancia y libertad religiosa), el principio de unidad y el monárquico; el pluralismo de fines u objetivos, las estructuras de autoridad -Jefe del Estado, Gobierno, Cortes y Consejo del Reino- con el camino abierto para establecer sus posibles relaciones en función de lo que decidan las Cortes. El resultado será un nuevo sistema político cuyos caracteres básicos se inscriben en un texto constitucional. Pero previamente a la plasmación del nuevo sistema político en la Constitución de 1978 se operará una reforma de la estructura del gobierno, necesaria para realizar nuevos fines del régimen político y desbloquear los límites orgánicos de los anteriores. También será necesario, dado que no se parte de cero, establecer el fundamento de la cohesión, la capacidad para trabajar juntos. Es algo que no figurará en la Constitución pero que es el fundamento de la identidad de la nueva comunidad política y del régimen político, por tanto del sistema. El principal aspecto de la instauración se refiere a la peculiar forma de conseguir la unidad, de trabajar juntos. Es el procedimiento de



adopción de decisiones: el consenso, que resuelve el pluralismo de las identidades partidistas para reproducir el sistema o adoptar decisiones que sean obligatorias para la sociedad.

**5. Por tanto, se instaure un sistema democrático con identidad y fundamento pluralista y consensual que excluye de la identidad a quienes utilizan medios violentos. Las normas del ejercicio del poder quedan formalizadas en la vieja unidad de poder y la composición de estructuras se realiza por cuotas en función de la disciplina de partido, formalmente excluida de las reglas. Todos pueden participar en las estructuras según su grado de representación, mediatizada por el sistema electoral proporcional.**

6. Por último, hemos querido añadir una reflexión obligada sobre el método utilizado para el estudio de la transición contenido en estas páginas. El método sistémico es operativo para su utilización ante un cambio de sistema político. Su virtualidad se pone de manifiesto al lograr separar con claridad los distintos elementos que concurren, sus cambios o modificaciones, y asimismo permite apreciar con gran exactitud la evolución a la que se someten las instituciones implicadas a lo largo del proceso. Introduce una gran riqueza de matices y precisión en la observación del sistema analizado.

El método permite un análisis topológico preciso; la distinción entre períodos y la diversidad de aspectos sometidos a los cambios, a través de los mecanismos usados y con las consecuencias derivadas. Señala los puntos de continuidad y discontinuidad en el proceso del tránsito entre uno y otro sistema. De esta forma el análisis sistémico facilita la tarea de calibrar los procesos parciales y a la vez obtener una visión global muy precisa ante un cambio de sistemas en el que las diversas materias, las instituciones, los proyectos en liza y el período de tiempo comprendido son, entre otros, factores que necesariamente dificultan el estudio, sobre todo en el caso, como el español, donde se van sucediendo distintas etapas, con continuidades y rupturas, que reflejan la superposición de un sistema agonizante con otro emergente. El resultado permite calibrar los momentos álgidos de bloqueo de la reforma, mientras que suministra el esquema básico del organigrama de la transición con sus fines y mecanismos para salir de los diversos puntos conflictivos y encaminarse hacia otras cotas de nuevas dificultades.

Por todo ello, el método permite dar un diagnóstico global basado en una serie de radiografías que desde diversos ángulos y profundidades arrojan balances en cada maniobra del proceso, sus causas y consecuencias. El análisis sistémico ofrece una explicación dinámica, a veces compleja, pero soportada sobre detalles que permiten diferenciar con exactitud cada fase y secuencias de enlace entre una y otra, ofreciendo una estructura que en superposiciones parciales, confusas y difíciles hace posible seguir el hilo conductor de forma eficaz.

La operatividad del método sistémico se aprecia precisamente en los cambios de sistema que se realizan sin un único hecho decisivo que sustituye un sistema por otro. Cuanta mayor sea la confusión y complejidad que envuelve el proceso, el tipo de análisis ofrece mayores posibilidades para calibrar con orden los diversos elementos inmersos en el proceso. La panorámica resultante posee el inconveniente de tener que tratar necesariamente aquellos aspectos que a simple vista resultan obvios, pero ofrece la gran ventaja de no pasar fácilmente

por alto aquellos otros y sus respectivas relaciones que pueden tener una importancia decisiva para la comprensión del proceso en todos sus extremos. En definitiva, el análisis sistémico actúa como un método de alerta frente a posibles olvidos u omisiones que impidan o dificulten un exacto y completo tratamiento de los hechos. Si bien no puede garantizar el éxito de una investigación, siempre abierta a nuevos datos, aplicación de nuevos métodos e investigaciones novedosas que aporten nueva luz, sí precave contra posibles errores, si no sobre el análisis efectuado, cuando menos sobre el tratamiento y materias de necesario o conveniente estudio.

Aporta igualmente una prevención contra posibles errores por omisión o dificultad de los diversos enlaces e interconexiones entre materias, actores, procesos y períodos que pueden con facilidad pasar inadvertidos sobre la tradicional fineza de espíritu del historiador, basada en su conocimiento de la época y de su «instinto» explicativo directo.

La aplicación del método sistémico sobre la transición en España permite asimismo valorar su propia operatividad al poder comparar sus resultados con otros obtenidos bajo diversos análisis con cierta facilidad, dado que ofrece con orden las distintas etapas y la variedad de factores. Si el resultado es en sí mismo positivo, quizá no lo sea tanto si también entra en juego el esfuerzo y el tiempo que un análisis de este tipo requiere. En este extremo es más que dudosa su ventaja, pero, en la medida en que su resultado ofrece una explicación global precisa, se puede dar por bien empleado.

Lo que acabamos de decir mejora sobremanera con las modificaciones analíticas que hemos introducido y que sintetizamos en tres:

1. La diferenciación entre los procesos internos y externos que modifica el esquema dinámico eastoniano en cuanto a los inputs y outputs. O, dicho de otra forma, la retroalimentación vale para el interior del sistema, pero no para el sistema con los otros sistemas o el medio.
2. La incorporación de los estados del sistema para diferenciar los cambios internos y la transformación total del sistema, que en Easton presentaba un tratamiento muy abstracto.
3. La identificación de los elementos del sistema con las variables propuestas por Lijphart, que permiten una mayor operatividad para otros análisis y facilitan la comprensión más rápidamente y de forma más acorde con los parámetros de la ciencia política actual.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Nota: En la notación de las revistas aparece el número y las páginas (REIS 20: 35-60), que para las anglosajonas se corresponde con el volumen y las páginas. También hemos optado para facilitar la lectura, por escribir el título del libro o artículo en cursiva.

ABC, 1989. *La Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Prensa Española.

Abellán, J. L., 1983. *De la guerra civil al exilio republicano (1936-1977)*. Madrid: Mezquita.

Abel, C. y N. Torrent (eds.), 1984. *Spain, conditional democracy*. Londres: Croom Helm.

Acosta Sánchez, J., 1975. *El desarrollo capitalista y la democracia en España*. Barcelona: Dirosa.

- 1976. *Crisis del franquismo y crisis del imperialismo*. Barcelona: Anagrama.

Aguero, F., 1988. «*Democracia en España y supremacía civil*», Revista Española de Investigaciones Sociológicas 44: 23-49.

- 1995. *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza.

Aguilar de Luque, L., 1977. *Democracia directa y estado constitucional*. Madrid: Edersa.

- y Aragón Reyes, M., 1977. «*El referéndum del 15-XII-76 en Madrid*», Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 48: 115-156.

Aguilar Fernández, S., 1988: «*La legitimidad del sistema democrático en la transición política española*», Cuadernos de Ciencia Política y Sociología 20: 5-24.

Aguilar, P., 1996. *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Madrid: Alianza.

Aguirre, J., 1974. *Operación ogro. Cómo y por qué ejecutamos a Carrero Blanco*. Hendaya: Mugalde-Ruedo Ibérico.

Alba, V., 1976. 1936-1976: *Historia de la república española*. Barcelona: Planeta.

- 1980. *Todos somos herederos de Franco*. Barcelona: Planeta.

- 1981. *La soledad del rey*. Barcelona. Planeta.

Alcaide Inchausti, A. .1978. «*Desigualdades en niveles de renta*», en López Pina, ed., Poder y clases sociales. Madrid: Tecnos.

Alcocer, J. L., 1975. *Desde la derecha*. Madrid: Índice.

- 1986. *Fernández-Miranda: agonía de un estado*. Barcelona: Planeta.
- Aldecoa Luzarraga, F., 1989. «*Las constantes de la política exterior española*», *Política y Sociedad* 2: 61-77.
- Almodia, J., 1977. *Franco's political legacy*. London: A. Lane.
- Almond, G.A. y Coleman J.S., 1970. *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.
- y Powell, G. B., 1981. «*El sistema político*», en J. Blondel et al., *El gobierno: estudios comparados*. Madrid: Alianza.
- y Verba, S., 1963. *The Civic Culture*. Oxford: Basil Blackwell.
- Alonso-Castrillo, S., 1996. *La apuesta del centro*. Madrid: Alianza.
- Alonso García, M., 1974. «*La vida sindical*», en Fraga, dir., *La España de los años 70*, Vol. III: *El Estado y la política*, Tomo I. Madrid: Moneda y Crédito.
- Alonso Zaldívar, C., 1980. *La transición a la democracia*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Álvarez, J. L., 1978. *España desde el centro*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Álvarez de Miranda, F., 1985. *Del «contubernio» al consenso*. Barcelona: Planeta.
- Alvira, F. et al., 1978. *Partidos políticos e ideologías*. Madrid: CIS.
- Alvira, F; Ibáñez, J; García Ferrando, M., 1990. *El análisis de la realidad social*. Madrid: Alianza.
- Alzaga, O., 1977. «*El actual proceso constituyente español*», *Revista de Derecho Público* 68-69: 667-680.
- 1978. *La Constitución española de 1978*. Madrid: Foro.
- Amodia, J., 1977. *Franco's Political Legacy*. Londres:
- Anguita González, J., 1988. «*La apuesta*», *Nuestra Bandera* 144: 8-25.
- Antich Valero, J., 1994. *El virrey*. Barcelona: Planeta.
- Anson, L. M., 1994. *Don Juan*. Barcelona: Plaza y Janés
- Apter, D.A., 1972. *La política de la modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- Aragón, M., 1985. «*La articulación jurídica de la transición*», *Revista de Occidente* 54: 24-43.
- Arasa Medina, C., 1985. «*La política monetaria española: del plan de estabilización a la década de los 80*», *Situación* 4: 110-119.
- Areilza, J. M., 1977. *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona: Planeta.
- 1983. *Cuadernos de la transición*. Barcelona: Planeta.

- 1984a. *“El primer viaje del rey”*, en D-16 (ed) *Historia de la transición*, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo. Madrid: Información y Prensa, S.A 275-276.

- 1984b. *Memorias exteriores*. Barcelona: Planeta.

- 1986. *Crónica de la libertad* (1965-1975). Barcelona: Planeta.

Arias Navarro, C., 1974. *Discurso del Presidente del Gobierno Carlos Arias a las Cortes Españolas*, 12-II-1974. Madrid: Ediciones del Movimiento, 1974.

- 1976a. *Calendario para la reforma política*. Madrid: Presidencia del Gobierno.

- 1976b. *La vía española a la democracia*. Madrid: Ediciones del Movimiento.

Arias Salgado, R., 1974. *«Polémica sobre la interpretación de las leyes fundamentales: dimensión política y dimensión técnico-jurídica»*, Sistema 5: 93-101.

- 1988 a. *«Sistema de partidos»*, Cuenta y Razón 35: 73-86.

- 1988b. *«Una perspectiva de la transición española a la democracia»*, Cuenta y Razón 41: 77-84.

Armesto Sánchez, J., et al. (Coord.), 1992. *La transición española*. Córdoba: Diputación Provincial.

Arrese, J.L., 1982. *Una etapa constituyente*. Barcelona: Planeta.

Ashby, W. R., 1977. *Introducción a la cibernética*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Asociación para el estudio de los problemas actuales, 1971. *El futuro del poder político*. Madrid: Apepa.

Attard, E., 1983 a. *Vida y muerte de UCD*. Barcelona: Planeta.

- 1983 b. *La Constitución por dentro*. Barcelona: Argos Vergara.

- 1984. *El cambio, antes y después*. Barcelona: Argos Vergara.

Baena del Alcázar, M. y García Madaria, J. Mª., 1979. *«Élite franquista y burocracia en las Cortes actuales»*, Sistema 28: 3-50.

- 1982. *Normas políticas y administrativas de la transición (1975-1978)*. Madrid: Presidencia del Gobierno.

Baklanoff, E.M. 1984. *La transformación económica de España y Portugal*. Madrid: Espasa-Calpe.

Ballbé, M., 1984. *Orden público y militarismo en la España constitucional 1812-1983*. Madrid: Alianza.

Bañón Martínez, R., 1974. *«El proyecto de ley de incompatibilidades de los procuradores en Cortes. Un comentario sobre la presencia en la cámara de la burocracia española»*, Revista Española de Opinión Pública 38, octubre-

diciembre, 1974.

- 1978. *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-71)*. Madrid: INAP.

Bar Cendón, A., 1982a. «*El sistema de partidos en España: ensayo de caracterización*», Sistema 47: 3-46

Bardavio, J. 1969. *La estructura del poder en España*. Madrid: Ibérico Europea de Ediciones.

- 1973. *La crisis: historia de quince días*. Madrid: Sedmay.

- 1978. *El dilema*. Madrid: Strips.

- 1979. *Los silencios del Rey*. Madrid: Strips.

- 1980. *Sábado santo rojo*. Madrid: UVE.

- 1984 a. «*Las gestiones para encontrar sucesor de Arias*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 13:181-182. Madrid: Información y Prensa, S.A.

- 1984 b. «*El candidato del rey*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 14: 215. Madrid: Información y Prensa, S.A.

- 1984 c. «*El primer conflicto de Arias con el Rey*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 15. Madrid: Información y Prensa, S.A.

- 1984 d. «*¿Por qué pensó el Rey en Adolfo Suárez?*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 19: 294-295. Madrid: Información y Prensa, S.A.

- 1984 e. «*La policía empezó a ser tolerante con la izquierda*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 22: 341-342. Madrid: Información y Prensa, S.A.

Barnes, S. et al. 1981. «*The spanish public in political transition*», British Journal of Political Science, 11: 49-79.

Bartolini, S., 1996. *Metodología de la investigación política*, en G. Pasquino et al., Manual de Ciencia Política. Madrid: Alianza.

Beltrán, M., 1977. *La élite burocrática española*. Barcelona: Ariel.

Ben-ami, S., 1980. *La revolución desde arriba: España (1936-1979)*. Barcelona: Riopiedras.

- 1984. «*The legacy of Francoism. General perspectives*», en A. Cristopher, Spain. Conditional Democracy. London: Croom Helm.

Benedicto. J. 1989. «*Sistemas de valores y pautas de cultura política predominantes en la sociedad española (1976-1985)*», en Tezanos et al. (eds.), La transición democrática española. Madrid: Sistema.

- Benet et al., 1976. *Dionisio Ridruejo, de la falange a la oposición*. Madrid: Taurus.
- Berlin, I., 1988. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Bernáldez, J. M<sup>a</sup> 1984. *Ruptura o reforma*. Barcelona: Plaza y Janés.
- 1985. *El patrón de la derecha*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Bertalanffy, L., 1976. *Teoría general de los sistemas*. Madrid: FCE.
- et al., 1978. *Tendencias en la teoría general de sistemas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beyme, K., 1994. *Teoría política del siglo XX*. Madrid: Alianza.
- Biescas, J. A., 1985. "Estructura y coyunturas económicas" en M. Tuñón de Lara (dir.), *Historia de España X, España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*. Barcelona: Labor.
- Blanco Tobio, M., 1986. «La política exterior española: con el corazón en otra parte», *Cuenta y Razón* 23: 35-42.
- Boletín Oficial del Estado: (1975-1976).
- Boletín Oficial del Estado. Gaceta de Madrid (1976-1979).
- Borja, J., 1978. «Crisis del estado autoritario. Sistema de partidos en España». *Papers* 8: 143-172.
- Borrell Fontelles, J., 1985. «Una aproximación a la historia presupuestaria de la transición política», *Información Comercial Española* 617-618: 19-31.
- Botella, J., 1992. "La cultura política en la España democrática", en Cotarelo (ed.), *Transición política y consolidación democrática*. Madrid: CIS.
- Boudon, R y Lazarsfeld, P., 1973. *Metodología de las ciencias sociales. I. Conceptos e índices*, Barcelona: Laia.
- 1974. *Metodología de las ciencias sociales. II. Análisis empírico de la causalidad*. Barcelona: Laia
- 1980. *Metodología de las ciencias sociales. III. Análisis de los procesos sociales*. Barcelona. Laia.
- Buckley, W., 1974. *Modern Systems Research For The Behavioral Scientist*. Chicago: Aldine.
- 1982. *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires: Amorrortu. 1977
- Burdeau, G., 1985. *Traite de Science Politique. Tome V: Les regimes politiques*. Paris : Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence.
- Buse, M., 1984. *La nueva democracia española (1976-1983)*. Madrid: Unión Editorial.
- 1985. «El sistema de partidos políticos en España: evolución y

*perspectivas*», Revista de Occidente 54: 95-112.

Busquets Bragulat, J., 1986. “*La transición: conveniencia de su estudio*”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas 36: 7-12.

Cabellos, C., 1984 a. «*1500 kilos de granito cierran una dictadura*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 12. Madrid: Información y Prensa, S.A. 178-179.

-1984b. «*Don Juan Carlos, proclamado Rey bajo la sombra del dictador*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 13. Madrid: Información y Prensa, S.A. 196.

-1984 c. «*Un indulto decepcionante y el clamor por la amnistía*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 14, 220

-1984d. «*El gobierno Arias-Fraga y la reforma imposible*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 15: 227

-1984 e. «*Los propósitos de Suárez y el anuncio de la amnistía*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 19: 300.

-1984 f. «*El "harakiri" de las últimas cortes franquistas*», en D-16 (ed) Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 23: 346-351.

Caciagli, M 1986. *Elecciones y partidos en la transición española*. Madrid: CIS.

Calvo Serer, R., 1952. *Teoría de la restauración*. Madrid: Rialp.

- 1976. *¿Hacia la tercera república española?* Barcelona: plaza y Janés.

- 1978. *Mis enfrentamientos con el poder*. Barcelona: Plaza y Janés.

Calvo Sotelo, L., 1987. «*La transición política exterior, asignatura pendiente*», Política Exterior 1: 255-261.

- 1990. *Memoria viva de la transición*. Barcelona: Plaza y Janés.

- 1999. *Papeles de un cesante*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Campo, S. del, 1972. *La España de los años setenta. Vol. I: La sociedad*. Madrid: Moneda y Crédito.

Capella, J.R., 2003 (ed.). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta.

- 2003. “*La Constitución tácita*”, en Juan-Ramón Capella (ed), *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta.

Carr, R. y Fusi, J.P., 1979, *España, de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Planeta.



Carrero Blanco, L., 1974. *Discursos y escritos*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Carrillo, S., 1976. *¿Qué es la ruptura democrática?* Barcelona: La Gaya Ciencia.

- 1977. *Eurocomunismo y Estado*. Barcelona: Grijalbo.

- 1978. *El año de la Constitución*. Barcelona: Grijalbo.

- 1983. *Memoria de la transición*. Barcelona: Grijalbo.

- 1987. *El año de la peluca*. Barcelona: Ediciones B.

- 1993. *Memorias*. Barcelona: Planeta.

Carro Martínez, A., 1967. «*Relaciones entre los altos órganos del estado*», Revista de Estudios Políticos, 152: 7-18.

- 1976. «*La descolonización del Sáhara*», Revista de Política Internacional 144: marzo-abril.

Carvajal, J. de, y Corral, C., 1976. *Iglesia y Estado en España*. Madrid.

Casado, D., 1988. *Introducción a los servicios sociales*. Madrid: Acebo.

Castán, J., 1963. *Los principios filosóficos y jurídico-políticos del régimen español*. Madrid.

Castells, A., 1987. «*Unas notas sobre Estado y crisis económica en España*», Papers de Seminari 27-28: 19-63.

Cebrián, J.L., 1980. *La España que bosteza. Apuntes para una historia crítica de la transición*. Madrid: Taurus.

- 1985. *Crónicas de mi país*. Madrid: El País/Aguilar.

Chao, R., 1976. *Después de Franco, España*. Madrid: Felmar.

Cicourel, A. V., 1982. *El método y la medida en sociología*. Madrid: Editora Nacional.

Claudín, F., 1976. *La explosión democrática*. Barcelona: Avance.

- 1977. *Eurocomunismo y socialismo*. Madrid: Siglo XXI.

Club Siglo XXI, 1974. *España, su monarquía y Europa*. Madrid: Fomento.

- 1976. *España, su monarquía y el cambio social*. Madrid: Fomento.

Colectivo de estudios por la autonomía obrera, 1977. *Luchas autónomas en la transición democrática*. Madrid: Zero.

Colomer, J.M., 1990. *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.

- 1991. «*Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way*», American Political Science Review 85: 283-1302.

- 1998. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.

Conde, F. J., 1974. *Escritos y fragmentos políticos*. Madrid: IEP.

Cooper, N., 1977. «*La Iglesia. De la cruzada al cristianismo*», en Paul Preston, *España en crisis*. Madrid: FCE.

Cortes Generales, 1975-1976. *Diario de sesiones de las Cortes*.

- 1975.1976. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*.

- 1977-1979. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*.

- 1977-1979. *Diario de sesiones del Senado*.

- 1977-1979. *Boletín Oficial de las Cortes*.

- 1979. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, I legislatura.

- 1979. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Senado, I legislatura.

- 1980. *Debates Políticos I*. Debates de las Cortes Constituyentes. Madrid: BOCE

- 1980. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Servicio de Estudios y Publicaciones.

Cortes-Cavanillas, J., 1978. *Crónica de Juan Carlos, Rey*. Madrid: Alce.

Cotarelo, R., 1989 a. «*Objeto, método y teoría*», en M. Pastor (comp.). *Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill.

- 1989 b. «*La transición política*», en J. F. Tezanos et al. (eds.), *La transición política*. Madrid: Sistema.

- 1992a. *Transición política y consolidación democrática*. España (1975-1986). Madrid: CIS.

- 1992b. «*La transición democrática española*», en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática*. España (1975-1986). Madrid: CIS.

Coverdale, J.F., 1979. *The Political Transformation of Spain after Franco*. New York: Praeger Publishers.

Criado, R.1977. *Sáhara. Pasión y muerte de un sueño colonial*. París: Ruedo Ibérico.

Cuadernos de Ruedo Ibérico: números 2, 3, 4, 6, 8, 12, 20-21, 22, 25, 31, 32.

Cutright, P., 1981. «*Desarrollo político nacional: evaluación y análisis*», en J. Blondel (ed.), *El gobierno: estudios comparados*. Madrid: Alianza.

Dahl, R. A., 1989. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

De Blas Guerrero, A., 1978. «*El problema nacional-regional español en los*

*programas del PSOE y PCE*”, REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS 4: 155-170.

- 1984. *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*. Madrid: Espasa-Calpe.

- 1987 a. «*El poder como elemento del estado*», en Ramón García Cotarelo y Andrés de Blas Guerrero, *Teoría del Estado y Sistemas Políticos I*. Madrid: UNED.

- 1987 b. «*Las elecciones*», en Ramón García Cotarelo y Andrés de Blas Guerrero, *Teoría del Estado y Sistemas Políticos I*. Madrid: UNED.

- 1988. «*La izquierda española y el nacionalismo. El caso de la transición*», *Leviatán* 31: 71-85.

De Cabo Martín, C., 1977. «*Algunos aspectos de la problemática “representación-partidos políticos”*», en P. de Vega (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Edicusa.

De Esteban, J. et al. 1973. *Desarrollo político y Constitución española*. Barcelona: Ariel.

De Esteban, J y L. López Guerra, 1977. *La crisis del estado franquista*. Barcelona: Labor.

- 1979. *De la dictadura a la democracia*. Madrid: Facultad de Derecho-UCM.

- 1980. *El régimen constitucional español*. Barcelona: Labor.

De la Boétie, E., 1980. *El discurso de la servidumbre voluntaria*. Barcelona: Tusquets.

De la Cierva, R., 1974. «*Franco y el franquismo*», en Manuel Fraga: *la España de los años 70*, vol. III, *El Estado y la política*, tomo I, Madrid: Moneda y Crédito.

- 1976 a. «*¡Qué error, qué inmenso error!*», en *El País*, 8 de julio de 1976.

- 1976 b. *Historia del franquismo. Orígenes y configuración (1939-1945)*. Barcelona: Planeta.

De la Cuadra, B. y S. Gallego-Díaz, 1981. *Del consenso al desencanto*. Madrid: Saltés.

Del Águila, R., 1982. «*La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso*», *Revista de Estudios Políticos* 25: 101-127.

- 1988. «*El problema del diseño político de la transición en España*», *Documentación Social* 73: 25-40.

- 1992. «*La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición*», en Ramón Cotarelo (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS.

Del Águila, R. y R. Montoro, 1984. *El discurso político de la transición española*. Madrid: CIS/Siglo XXI.

- De la Sierra, F. et al., 1981. *Los directores de las grandes empresas españolas ante el cambio social*. Madrid: CIS.
- De Miguel, A., 1975. *Sociología del franquismo*. Barcelona: Euros
- De Otto Pardo, I., 1978, *¿qué son la constitución y el proceso constituyente?*, Barcelona, la gaya ciencia, 1978
- 1985. «*La constitución abierta*», *Revista de Occidente* 54: 45-55.
- De Salas López, F., 1976. «*España y la OTAN en 1976*», *Revista de Política Internacional* 144: 39-65.
- De Vega, P. (ed.), 1977. «*La legalización del PCE y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos políticos en España*», en Pedro de Vega, *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- De Vilallonga, L., 1993. *El Rey*. Barcelona: Plaza&Janés.
- Deutsch, K. W., 1980. *Los nervios del Gobierno*. Buenos Aires, Paidós, 1980.
- Diario 16, 1984. *Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983*. Madrid: Información y Prensa, S.A.
- Díaz, E., 1975. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- 1987. *La transición a la democracia*. Madrid: Eudema.
- Díez Nicolás, J.: «*La transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las fuerzas armadas*». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 36: 13-24.
- Díaz Nosty, B., 1977. *Radiografía de las nuevas Cortes*. Madrid: Sedmay.
- 1979. *Cortes Generales*. Madrid: José Mayá editor.
- Díaz Salazar, R., 1981. *Iglesia, dictadura y democracia: catolicismo y sociedad en España, 1953-1979*. Madrid: HOAC.
- 1982. «*La transición a la democracia en España*». *Iglesia Viva* 101.
- 1992. «*Transición política y revolución pasiva*», en Trías Vejarano (comp.), *Gramsci y la izquierda europea*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Dobry, M., 1988. *Sociología de las crisis políticas*. Madrid: CIS.
- Domenech, A., 1987. «*El juego de la "Transición democrática"*», *Arbor* 503-504: 207-226.
- Durao Barroso, J., 1988. «*El proceso de democratización: una tentativa de interpretación a partir de una perspectiva sistémica*», *Revista de Estudios Políticos* 60-61: 29-58.
- Easton, D., 1969. *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu.

Easton, D., 1971 (1953). *The Political System*. Chicago: The University of Chicago Press.

- 1975. "A Re-assessment of Political Support", *British Journal of Political Science* 5: 435-457.

- 1979 (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: The University of Chicago Press.

- 1982 (1965). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

- 2006. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

Easton, D., 1969 (1967) (Comp.). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.

Entrena Cuesta, R. 1976. «Dos procesos sucesorios», en *Informaciones* (7 de febrero de 1976).

Equipo Editorial, 1993. *Cuando la transición se hizo posible. El «contubernio de Munich»*. Madrid: Tecnos.

Equipo de Estudios, 1970. *Lucha política por el poder*. Madrid: Elías Querejeta.

- 1975. *Al filo de la crisis*. Madrid: Felmar.

- 1976. *Prueba de fuerza entre el reformismo y la ruptura*. Madrid: Elías Querejeta.

Equipo Mundo, 1970. *Los 90 ministros de Franco*. Barcelona: Dopesa.

Fernández, C., 1982. *Los militares en la transición política*. Barcelona: Argos Vergara.

- 1986. "Llanto por el franquismo perdido", *Historia* 16 119: 63-68.

Fernández Arenal, M., 1970. *La política católica en España*. Barcelona: Dopesa.

Fernández Carvajal, R., 1969. *La Constitución española*. Madrid: Editora Nacional.

Fernández de Castro, I., 1981. *De las Cortes de Cádiz al postfranquismo (1957-1980)*, Vol II. Barcelona: El Viejo Topo.

Fernández de la Mora, G., 1995. *Río arriba. Memorias*. Barcelona: Planeta.

Fernández-Miranda Lozana, P. y Fernández-Miranda Campoamor, A., 1995. *Lo que el Rey me ha pedido*. Barcelona: Plaza y Janés.

Fernández López, J., 1998. *El Rey y otros militares*. Madrid: Trotta.

Fernández Ordóñez, F., 1980. *La España necesaria*. Madrid: Taurus.

- 1982. *Palabras en libertad*. Barcelona: Argos Vergara.

Fernández Santander, C., 1982. *Los militares en la transición política*.

Barcelona: Argos Vergara.

Ferrando Badia, J., 1975. *Teoría de la instauración monárquica en España*. Madrid: IEP.

- 1984. *El régimen de Franco*. Madrid: Tecnos.

Ferraro, C., 1978. *Economía y explotación en la democracia*. Madrid: Zero.

Figuro, J., 1981. *UCD, la «empresa» que creó Adolfo Suárez*. Barcelona: Grijalbo.

Figuro, J. y L. Herrero, 1985. *La muerte de Franco jamás constada*. Barcelona.

Fontán, A., 1984. «El día en que Don Juan renuncia en favor de su hijo el rey», en D-16 (ed) *Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983*, 1ª parte, capítulo 14.

Fontana, J. (ed.), 1986. *España bajo el franquismo*. Barcelona: Crítica.

Forrester, J. 1969. *Principles of Systems*. Cambridge: Wright Allen Press.

Fraga Iribarne, M., 1959. *El reglamento de las Cortes Españolas*. Madrid: Servicio de información y publicaciones de la organización sindical (sips).

- 1972. *El desarrollo político*. Barcelona: Grijalbo.

- 1975. *Un objetivo nacional*. Barcelona: Dirosa.

- 1978. *La Constitución y otras cuestiones fundamentales*. Barcelona: Planeta.

- 1980. *Memoria breve de una vida pública*. Barcelona: Planeta.

- 1987. *En busca del tiempo servido*. Barcelona: Planeta.

Fraile Clivilles, M. M<sup>a</sup>, 1973: *Comentario al reglamento de las Cortes*. Madrid: IEP.

Fuente, I. et al. 1988. *Golpe mortal*. El País/Aguilar.

Fuentes Quintana, E., 1989. «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en García Delgado, J. L. (dir.): *España economía*. Nueva edición ampliada. Madrid: Espasa-Calpe.

- 1990. «De los Pactos de la Moncloa a la Constitución», en J. L. García Delgado (dir.), *Economía española de la transición y la democracia (1973-1986)*. Madrid: CIS.

Fueyo, J., 1964. *Desarrollo político y orden constitucional*. Madrid: IEP.

Gálvez Montes, F. J., 1974. «El control de constitucionalidad en España», en M. Fraga, J. Velarde, S. del Campo, *La España de los años 70*, vol. III. El Estado y la política, tomo I. Madrid: Moneda y Crédito.

Gallego-Díaz, S. y B. de la Cuadra, 1989. *Crónica secreta de la transición*. Madrid: Tecnos.

Gallego Margalef, F., 2008. *La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*. Barcelona: Crítica.

Galtung, J., 1973. *Teoría y método de la investigación social*. Buenos Aires, Eudeba.

Ganivet, A., 1990. *Idearium español con El porvenir de España*. Madrid: Espasa Calpe.

Garcés, J. E., 1996. *Soberanos e intervenidos*. Madrid: Siglo XXI.

- 1999. "El posfranquismo y la Guerra Fría", en J. L. Paniagua Soto y J. C. Monedero (ed.), *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos.

García Delgado, J.L., 1990 (dir). *Economía española de la transición y la democracia (1973-1986)*. Madrid: CIS

- 1990. «Claves de unos años decisivos», en García Delgado, J.L., (dir.), *Economía española de la transición y la democracia (1973-1986)*. Madrid: CIS.

García Delgado, J. L. y J. Segura, 1977. *Reformismo y crisis económica*. Madrid: Saltés.

García Delgado, J.L. y J. M<sup>a</sup>. Serrano, 1990. "De la primera crisis energética a las elecciones del 77: tiempo de incertidumbre", en García Delgado, J.L., (dir.), *Economía española de la transición y la democracia (1973-1986)*. Madrid: CIS.

García Díez, J. A., 1991. «La economía de la transición española», *Claves de Razón Práctica* 18: 32-39.

García Morillo, J., 1996. *La democracia en España*. Madrid: Alianza.

García San Miguel, L., 1973. «Estructura y cambio del régimen político español», *Sistema* 1: 81-106.

- 1974. "Para una sociología del cambio político y la oposición en la España actual", *Sistema* 4: 89-107.

- 1981. *Teoría de la transición*. Madrid: Editora Nacional.

García Santesmases, A., 1987. «La transición política en perspectiva», *Sistema* 78: 37-59.

- 1988. «Cesión y claudicación: la transición política española», *Pensamiento Iberoamericano* 14: 273-283.

García Segura, C., 1986. «La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola (2). De la clandestinitat a la constitucio (1974-1978)», *Afers Internacionals* 8: 63-73.

García Trevijano, A., 1977. *La alternativa democrática*. Madrid: Plaza y Janés.

Garrido, A., 2003. "Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: el caso de América Latina", *Política y Sociedad* 40: 41-62.

Garrigues Walker, J., 1974. «*La violencia*», El Noticiero Universal, 10 de octubre de 1974.

- 1976. *Una política para España*. Madrid: Unión Editorial.

Gibernat, J.A., 1982. «*La Iglesia en la transición*», Leviatán 8.

- 1984. «*La Iglesia y el gobierno socialista*», Leviatán 15.

Gil Calvo, E., 2000. «*Crítica de transición*», Claves 107: 9-15.

Gil Robles, J. M<sup>a</sup>., 1975. *Marginalia política*. Barcelona: Ariel.

- 1980. *La aventura de las autonomías*. Madrid: Rialp.

Giménez y Martínez de Carvajal, J. y C. Corral, 1980. *Iglesia y Estado en España*. Madrid: Rioduero.

Giráldez Pidal, E., 1986. «*La inversión industrial: algunas consideraciones en torno a su comportamiento sectorial y espacial durante la crisis de los setenta*», Situación 1: 62-98.

Girón de Velasco, J. A., 1994. *Si la memoria no me falla*. Barcelona: Planeta.

Gómez Santos, M., 1982. *Conversaciones con Leopoldo Calvo Sotelo*. Barcelona: Planeta.

González, M. J., 1979. *La economía política del franquismo*. Madrid: Tecnos.

González Casanova, J. A. *La lucha por la democracia en España*. Barcelona: Avance.

- 1985. «*Nacionalidades y autonomías*», Revista de Occidente 54: 69-81.

- 1986. *El cambio inacabable*. Barcelona: Anthropos.

- Et al., 1977. *La ley electoral y consecuencias políticas*. Madrid: CITEP.

González Encinar, J.J., 1982. *Sistema de partidos y comportamiento electoral, 1976-1981*. Madrid: Akal.

González Enríquez, C., 1993. *Crisis y cambio en europa del este. La transición húngara a la democracia*. Madrid: CIS-siglo XXI.

González Navarro, F., 1977. *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*. Madrid: Presidencia del Gobierno.

González Páramo, J. M., 1974. «*Una estrategia para el consenso*», en Manuel Fraga et al., *La España de los años 70*, VOL. III. El Estado y la política, Tomo I. Madrid: Moneda y Crédito.

González Seara, L., 1975. *España en el umbral del cambio*. Madrid: Información y Publicaciones.

Goodin, R. y H-D. Klingemann (Eds.): *Nuevo manual de Ciencia Política*, Tomo II. Madrid: Istmo.

Graham, R., 1984. *España: anatomía de una democracia*. Barcelona: Plaza y



Janés.

Gramsci, A., 1977. *Política y Sociedad*. Barcelona: Península.

Gubern, R., 1981. *La censura: función política y ordenamiento jurídico bajo el franquismo (1936-1975)*. Barcelona: Península.

Guerra, A., 1985. "El socialismo y la España vertebrada", *Sistema* 68-69: 5-18.

- 1989. "El socialismo y la España vertebrada", en Tezanos et al. (eds.), *La transición democrática española*. Madrid: Sistema.

Gunther, R., 1986. «El proceso constituyente español», *Revista de Estudios Políticos* 49: 33-61.

- 1993 (ed.). *Politics, Society and Democracy. The Case of Spain*. Boulder: Westview Press.

- y G. Sani y G. Shabad, 1986. *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*. Madrid: CIS/siglo XXI.

Gutiérrez Mellado, M., 1981. *Al servicio de la Corona*. Madrid: Ibérico Europea.

1988. «El ejército en la transición», *Cuenta y Razón* 41: 23-33.

Heine, H., 1983. *La oposicion politica al franquismo*. Barcelona: Grijalbo.

Hermet, G., 1975. «Dictature bourgeoise et modernisation conservatrice : problèmes méthodologiques», *Revue Française de Science Politique* 25 : 1029-1061.

- 1976. «Spain under Franco : the changing character of an authoritarian regime», *European Journal of Political Research* 4 : 311-327.

- 1977. «Espagne, changement de la société, modernisation autoritaire et démocratie octroyée», *Revue Française de Science Politique* 4-5 : 582-600.

- 1985. *Los católicos en la España franquista: I. Los actores del juego político*. Madrid: CIS/siglo XXI.

- 1986. *Los católicos en la España franquista. II. Crónica de una dictadura*. Madrid: CIS/siglo XXI.

Hernández Domínguez, A., 1984. *Crónica de la cruz y la rosa*. Barcelona: Argos Vergara.

Hernández Gil, A., 1976. «Los diversos sentidos del cambio», en Club Siglo XXI, *España, su monarquía y el cambio social*. Madrid: Fomento Editorial.

- 1982. *El cambio político español y la Constitución*. Barcelona: Planeta, 1982.

- 1988. *Obras Completas. Tomo VII: La Constitución y su entorno*. Madrid: Espasa-Calpe.

Herrero, L., 1995. *El ocaso del régimen. Del asesinato de Carrero a la muerte*

*de Franco*. Madrid: Temas de Hoy.

Herrero, P. M., 1994. *Atado y bien atado*. Barcelona: Planeta.

Herrero Lera, M., 1979. *El proceso constituyente español: de la ley 1/1977, de 4 de enero para la reforma política a la Constitución española de 30 de diciembre de 1978*. Madrid: UNED.

Herrero de Miñón, M., 1972. *El principio monárquico*. Madrid: Edicusa.

- 1979 a. "Las posibilidades regionales de la Monarquía", en Club Siglo XXI, España y su Monarquía. La nueva sociedad española ante un año histórico. Madrid: Fomento.

- 1979 b. "Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional", Revista de Estudios Políticos 9: 73-97.

- 1982. *Ideas para moderados*. Madrid: Unión Editorial.

- 1988. «La elaboración de la constitución», Cuenta y Razón 41: 65-75.

- 1993. *Memorias de estío*. Madrid: Temas de Hoy.

- 1998 (Coord.). *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*. Madrid: Taurus.

Hirschman, A. O., 1977. *Salida, voz y lealtad*. México: FCE.

Holman, O. y A. E. Fernández Jilberto, 1989. «Clases sociales, crisis del régimen autoritario y transición democrática: los casos de Brasil y España en una perspectiva comparada», *Afers Internacionales* 16: 5-22.

Huneus, C., 1981. "La transición a la democracia en España. Dimensiones de una política consociacional", en J. (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Madrid: CIS.

- 1985. *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: CIS/siglo XXI.

1988. «La democracia en Chile. Un enfoque institucional», *Pensamiento Iberoamericano* 14: 93-108.

Huntington, S.P., 1990. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

Ibán, I. C., 1987 (Coord.). *Iglesia Católica y regímenes autoritarios y democráticos*. Madrid: EDERSA.

Ibáñez, J., 1985. *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*. Madrid: SigloXXI.

Infiesta Miguel, J., 1995. *Tarancón*. El cardenal de la reconciliación. Madrid: San Pablo.

*Informe FOESSA*, 1970. Madrid: Euramérica.

Izquierdo, A., 1976 a. «La ventana indiscreta», en el Alcázar, 7 de julio de 1976.

- 1976 b. «*La ventana indiscreta*», en el Alcázar, 8 de julio de 1976.

- 1977. *El año siguiente*. Barcelona: Acervo Ediciones.

Izquierdo, M.P., 1977. *De la huelga general a las elecciones generales*. Madrid: Ediciones de la Torre.

Jackson, J. E., 2001. *La metodología en ciencia política: una visión general*, en Goodin, R. y H-D. Klingemann (Eds.): *Nuevo manual de Ciencia Política*, Tomo II. Madrid: Istmo.

Jackson, G., 1981. *Aproximación a la España contemporánea 1898-1975*. Barcelona: Grijalbo.

- 1985. *La república española y la guerra civil (1936-1939)*. Barcelona: Orbis.

Jáuregui, F., 1985. «*Aquel noviembre de 1975*», *Historia* 16 115: 8-18.

- y P. Vega, 1983. *Crónica del antifranquismo. 1939-1962: Los hombres que lucharon por devolver la democracia a España*. Barcelona: Argos Vergara.

- y P. Vega, 1984. *Crónica del antifranquismo (2). 1963-1970: el nacimiento de una nueva clase política*. Barcelona: Argos Vergara.

- y P. Vega, 1985. *Crónica del antifranquismo (3). 1971-1975: Caminando hacia la libertad*. Barcelona: Argos Vergara.

Jellinek, G., 1978: *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Albatros.

Jerez Mir, M., 1982. *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. Madrid: CIS.

Jiménez Blanco, J., 1975 a. «*Juan Carlos I: el margen y la tregua*», en *informaciones políticas* (13-XII-1975).

- 1976. «*En directo, Arias*», en *YA* (31 de enero de 1976).

- et al. 1977. *La conciencia regional en España*. Madrid: CIS.

Jiménez Campos, J. y J. Porres Azkona, 1979. «*Conflicto político, técnica jurídica y aplicación inmediata en una constitución de compromiso: la constitución española de 1978*», *Revista de Derecho Público* 74: 83-112.

Jiménez de Parga, M., 1974. *Lo que nos pasa en 1974*. Madrid: Tecnos.

- 1983. *Los regímenes políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.

- 1984 a. «*La gran desilusión*», en D-16 (ed) *Historia de la transición*, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 19.

- 1984 b. «*La primera amnistía*», en D-16 (ed) *Historia de la transición*, 10 años que cambiaron España 1973-1983, 1ª parte, capítulo 20.

Juliá, S., 1988. «*Transiciones a la democracia en la España del siglo XX*», *Sistema* 84: 25-40.

- et al, 1996. *Memoria de la transición*. Madrid: Taurus.

Justicia Democrática, 1978. *Los jueces contra la dictadura (justicia y política en el franquismo)*. Madrid: Tucur.

Kaminis, G., 1989. *La transition constitutionnelle en Grece et en Espagne*. París : Universidad de París I.

Kindelán, A., 1981. *La verdad de mis relaciones con Franco*. Barcelona: Planeta.

Laboa, J. M<sup>a</sup>, 1985. «*La evolución reciente del catolicismo español*», Cuenta y Razón 20: 47-58.

Lago, J., 1976. *La España transitiva: la confesión de 90 políticos, del bunker a la oposición*. Barcelona: Dopesa.

Lama, C., 1975. *Juan Carlos I, Rey*. Madrid: Sedmay.

Laiz Castro, C., 1995. *La lucha final. Los partidos de la izquierda radical durante la transición española*. Madrid: La Catarata.

Lijphart, A., 1987. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

- 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

Linde Paniagua, E., 1979. «*Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978*». Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político e Internacional UNED 2: 55-70.

- y Herrero Lera, M., 1978. «*El referéndum: de las Leyes Fundamentales al anteproyecto de constitución*», Revista de Estudios Políticos 2: 87-106.

Linz, J. J., 1974. «*Una teoría del régimen autoritario. El caso de España*», en M. Fraga et al., *La España de los años 70*, Vol. III: el Estado y la política, Tomo I. Madrid: Moneda y Crédito.

- 1978. «*Una interpretación de los regímenes autoritarios*», Papers 8: 11-26.

- 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

- 1990. «*Transitions to Democracy*», The Washington Quarterly, 1: 143-164.

- 1992. «*La transición a la democracia en España en perspectiva comparada*», en Cotarelo (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-86)*. Madrid: CIS.

- et al., 1981. «*Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*». Madrid: Euramérica.

Locke, J., 1976. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Madrid: Aguilar.

López Aranguren, E., 1977. «*Subdesarrollo regional, colonialismo interior y dependencia*», Sistema 16: 65-76.

López Frías, F., 1988. «*De Franco a la Generalitat*», Cuenta y Razón 41: 137-141.

López Garrido, D., 1986. «*Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la administración militar en el Congreso de los Diputados, 1977-*

1985», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 36: 153-169.

López Nieto, L., 1992. «*Las elecciones de la transición*», en Ramón Cotarelo (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS.

López Nieto, L y F. Mallo, 1977. *Hacia una nueva estructura de los gobiernos civiles*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.

López Pina, A., 1976. *Poder y clases sociales*. Madrid: Tecnos.

- 1977. «*Sobre la ley electoral*», *Sistema* 16: 95-112.

- y E. López Aranguren, 1976. *La cultura política de la España de Franco*. Madrid: Taurus.

- et al., 1983. *La Constitución de la monarquía parlamentaria*. Madrid: Fie.

López Pintor, R., 1981. «*Los condicionamientos socioeconómicos de la acción política en la transición democrática*», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 15, julio-septiembre.

- 1982. *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*. Madrid: CIS.

- 1985. «*La opinión pública y la transición: una mirada retrospectiva*», *Revista de Occidente* 54: 113-122.

- y R. Buceta, 1975. *Los españoles de los años 70*. Madrid: Tecnos.

López Rodó, L., 1971. *Política y desarrollo*. Madrid: Aguilar.

- 1978. *La larga marcha hacia la monarquía*. Barcelona: Noguer.

- 1993. *Claves de la transición*. Memorias IV. Barcelona: Plaza y Janés.

Lucas Verdú, P., 1976. *La octava Ley Fundamental*. Madrid: Tecnos.

- 1977. «*Centralismo, regionalismo y federalismo*», *Documentación Jurídica*, enero-marzo.

- 1978. «*La singularidad del proceso constituyente español*», *Revista de Estudios Políticos* 1: 9-28.

- 1979. «*Derecho político y transformación política española*», *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*.

- 1984. *Curso de Derecho Político*, Vol. IV: *Constitución de 1978 y transformación político-social española*. Madrid: Tecnos.

Lleixá Chavarria, J., 1986. «*Autonomía del ejército y órganos superiores de la defensa nacional en la transición*», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 36: 101-117.

Lliset Borret, F., 1976. «*Incidencia de la reforma política en la administración pública*», *Documentación Administrativa* 172: 7-29.

- Maestre Alfonso, T., 1975. *El Sáhara en la crisis de Marruecos y España*. Madrid: Akal.
- Maestre Rosa, J., 1977. *Procuradores en Cortes 1943-1976*. Madrid: Tecnos.
- Maquiavelo, N., 1978. *El Príncipe*. Madrid. Espasa Calpe.
- Malefakis, E., 1986. «*España y su herencia franquista*», Debats 15: 37-46.
- Mallada, L., 1969. *Los males de la patria*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maravall, J. M<sup>a</sup>. 1978. *Dictadura y disenso político*. Madrid: Alfaguara.
- 1979. «*Eurocomunismo y socialismo en España: la sociología de una competición política*», Sistema 28: 51-73.
  - 1980. «*Transición a la democracia. Alineamientos políticos y elecciones en España*», Sistema 36: 65-105.
  - 1981. *La política de la transición*. Madrid: Taurus.
  - y J. Santamaría, 1989. «*El cambio político en España y las perspectivas de la democracia*», en G. O'Donnell et al. (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario 1. Europa meridional*. Buenos Aires: Paidós.
- Marcet, J., 1987. *Convergencia Democrática de Cataluña*. Madrid: CIS.
- Marías, J., 1985. «*Reflexiones sobre la cultura en un decenio de vida española*», Cuenta y Razón 19: 9-14.
- 1986. «*La libertad en juego*», Cuenta y Razón 23: 7-33.
  - 1988. «*Lo esperado y lo sucedido*», Cuenta y Razón 41: 7-12.
- Márquez Reviriego, V., 1978. *Apuntes parlamentarios. La tentación canovista*. Madrid: Saltés.
- 1979. *El pecado consensual*. Barcelona: Argos Vergara.
- Martín, E. et al., 1975. *Las elecciones sindicales*. Barcelona: Laia.
- Martín Descalzo, J. L., 1982. *Tarancón, el cardenal del cambio*. Barcelona: Planeta.
- Martín Oviedo, J. M<sup>a</sup>., 1975. *La cláusula de orden público, límite al ejercicio de los derechos*. Madrid: Civitas.
- 1977. «*La octava Ley Fundamental*», en Diario 16, 7 de mayo de 1977.
  - 1978. «*De la ley fundamental del reino a la nueva ordenación constitucional española*», Revista de Derecho Público (Madrid) 68 y 69: 643-666.
  - 1979. «*El poder ejecutivo. El gobierno*», Revista de Derecho Público 74: 59-82.
- Martín Sanz, D., 1976. *Ante la reforma sindical*. Madrid: Ediciones y Publicaciones Populares.
- Martín Villa, R., 1981: «*Análisis sociológico de la transición política*»,

Revista de Política Comparada, UIMP, primavera.

- 1984. *Al servicio del Estado*. Barcelona: Planeta.

Martínez Alier, J., 1977. «*El pacto de la Moncloa, la lucha sindical y el nuevo corporativismo*», Cuadernos de Ruedo Ibérico, julio-diciembre: 32-51.

- y J. Roca Jusmet, 1988. «*Economía política del corporativismo en el Estado español: del franquismo al posfranquismo*», Revista Española de Investigaciones Sociológicas 41: 25-62.

Martínez Cortiña, R., 1975. *La regionalización de la economía española*. Madrid: CECA.

- 1990. *La transición económica en España*. Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales.

Martínez Cuadrado, M., 1969. *Cambio y modernización política*. Anuario Político Español. Madrid: Edicusa.

- 1974. «*Representación. Elecciones. Referéndum*», en Fraga et al, (dir.), La España de los años 70. Vol. III: El Estado y la política, Tomo I. Madrid: Moneda y Crédito.

- 1982. *La constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*. Madrid: Mezquita.

Martínez Emperador, J., 1976. «*La Monarquía y el Movimiento*», en Club Siglo XXI: España, su Monarquía y el cambio social. Madrid: Fomento.

Meliá, J., 1985. «*Así se desmontó el franquismo*», Historia 16, 115: 19-26.

Mesarovic, M.D., 1970. *Theory of Hierarchical Multilevels*. New York: Systems Academic Press.

Míguez, S., 1990. *La preparación de la transición a la democracia*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

Moix, T., 1995. «*Sufrir de amores: la difícil reconciliación*», en EL PAÍS SEMANAL (5 de febrero de 1995: 8).

Monedero, J. C., 1999. «*El misterio de la transición embrujada*», en J.L.Paniagua y J.C. Monedero (eds.), En torno a la democracia en España. Madrid: Tecnos.

- 2002. «*La transición postfranquista a la monarquía parlamentaria*», en Paloma Román (ed.), Sistema Político Español. Madrid: McGraw-Hill.

- 2004. «*Nocturno de la transición*», en Emilio Silva et al., La memoria de los olvidados. Valladolid: Ámbito.

- 2009. *El gobierno de las palabras*. Madrid: FCE.

- y P. Chávez, 2003. «*España: un aprendizaje inconsistente*», en Juan-Ramón Capella, Las sombras del sistema constitucional español, Madrid: Trotta.

Monroy, S. A., 1976. *La Iglesia Católica ante la nueva situación política de*

España. Madrid: Irmayol.

Montabes Pereira, J., 1989. *La prensa del Estado durante la transición política española*. Madrid: CIS/Siglo XXI.

Montero, J. R., 1986, «Iglesia, secularización y comportamiento político en España», REIS 34: 131-159.

- 1993. «*Revisiting Democratic Success: Legitimacy and the Meanings of Democracy in Spain*», en R. Gunther (ed.), *Politics, Society, and Democracy. The Case of Spain*. Boulder: Westview Press.

Moral Santín, J. A., 1989. «*Transformaciones y tendencias estructurales de la economía española en el período de la transición (1977-1987)*», *Política y Sociedad* 2: 21-59.

Morán, G., 1979. *Adolfo Suárez: historia de una ambición*. Barcelona: Planeta.

- 1991. *El precio de la transición*. Barcelona: Planeta.

Morán, M<sup>a</sup>. L., 1988. «*Cultura política y democracia en España*», *Documentación Social* 73: 9-23.

- y J. Benedicto, 1995. *La cultura política de los españoles*. Madrid: CIS.

Morin, E., 1981. *El Método. La naturaleza de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

- 1983. *El Método.2. La vida de la vida*, Madrid, Cátedra.

- 1988. *El método 3. El conocimiento del conocimiento*. Madrid: Cátedra.

- 1992. *El método 4. Las ideas*. Madrid: Cátedra.

Morlino, L., 1981. «*Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia*», en J. Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Madrid: CIS.

- 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: CEC.

- 1986. «*Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis*», REIS 35: 7-61.

Morodo, R. 1978. «*Proceso constituyente y nueva constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional*», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político* (Madrid, UNED) 1: 5-18.

- 1982. *Por una sociedad democrática y progresista*. Madrid: Turner.

- 1985. *La transición política*. Madrid: Tecnos.

Moya, C., 1975. *El poder económico en España*. Madrid: Tucur.

- 1984. *Señas de Leviatán. Estado nacional y sociedad industrial: España, 1936-1980*. Madrid: Alianza.

Música Herzog, E., 1986. *Itinerario hacia la libertad*. Barcelona: Plaza y Janés.



- Mullor, A., 1987. «*El largo camino hacia la legalización de los comunistas*», AHORA 27: 14-19.
- Muñoz Alonso, A., 1982. *El terrorismo en España*. Barcelona: Planeta.
- 1985. «*La opinión pública y la nueva democracia española*», Cuenta y Razón 19: 65-87.
  - 1986. «*Golpismo y terrorismo en la transición democrática española*», Revista Española de Investigaciones Sociológicas 36: 25-33.
  - 1988. «*Las instituciones democráticas, 10 años después*», Cuenta y Razón 41: 91-100.
- Muñoz Machado, S., 1979. *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas.
- Murillo, P.L., 1979. «*El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria*», Revista de Estudios Políticos 7: 171-197.
- Murillo Ferrol, F., 1984. «*La crisis del Estado*», E. García de Enterría et al., España: un presente para el futuro. 2 Las instituciones. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Muro de Íscar, F., 1975. *España, su inmediato futuro político*. Barcelona: Acervo.
- Myro Sánchez, R., 1990. “*La evolución de las principales magnitudes: una presentación de conjunto*”, en J.L. García Delgado (dir.), Economía española de la transición y la democracia. Madrid: CIS.
- Navarro, V., 2001. “*¿Franquismo o fascismo?*”, Claves de Razón Práctica 115: 70-77.
- 2004. “*La transición y los desaparecidos republicanos*”, en Emilio Silva et al., La memoria de los olvidados. Valladolid: Ámbito.
- Nieto, Alejandro, 1988. «*La administración pública durante la transición y consolidación de la democracia en España*», Pensamiento Iberoamericano 14: 291-305.
- Nohlen, Dieter, 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: CEC.
- Y Aldo Solari (comp.), 1988. *Reforma política y consolidación democrática*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- O'Donnell, G. et al. (comps.), (1988 a): *Transiciones desde un gobierno autoritario. 1 Europa meridional*. Barcelona: Paidós.
- 1988 b. *Transiciones desde un gobierno autoritario. 2 América Latina*. Barcelona: Paidós.
  - 1988 c. *Transiciones desde un gobierno autoritario. 3 Perspectivas compradas*. Barcelona: Paidós.
  - 1988 d. *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós.

Offe, Claus, 1988. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

Ollero, Carlos, 1958. “*Los principios del Movimiento Nacional* (Estudios sobre la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958)”, *Revista de Estudios Políticos* 99: 5-32.

- 1973. «*Desarrollo político y Constitución española*», *Boletín Informativo de Ciencia Política* 13-14: 5-27.

- 1980. *Informe sobre la LPRP*, en A. Osorio, *Trayectoria de un ministro de la Corona*. Barcelona: Planeta.

- 1986. *Derecho y Teoría Política en el proceso constituyente español*. Madrid: CEC.

Oneto, J., 1975 a. *100 días en la muerte de Francisco Franco*. Madrid: Felmar.

- 1975 b. *Arias entre dos crisis, 1973-1975*. Madrid: Información y Publicaciones.

- 1985. *Anatomía de un cambio de régimen*. Barcelona: Plaza y Janés.

Ontiveros, E., 1990. “*La apertura financiera al exterior*”, en J.L. García Delgado (dir.), *Economía española de la transición y la democracia*. Madrid: CIS.

Oñate Rubalcaba, P., 1998. *Consenso e ideología en la transición política española*. Madrid: CEPC.

Ortega Díaz-Ambrona, J. A., 1984. “*Fraga y Suárez ante la transición*”, en D-16 (ed) *Historia de la transición, 10 años que cambiaron España 1973-1983*, 1ª parte, capítulo 15. Madrid: Información y Prensa, S.A.

Ortí, A., 1989. «*Transición postfranquista a la monarquía parlamentaria y relaciones de clase: del desencanto programado a la socialtecnocracia transnacional*», *Política y Sociedad* 2: 7-19.

- 1995. “*Del franquismo al juancarlismo sociológico: Apología televisiva de la Transición desde la pizarra real*”, *Viento Sur* 24: 76-87.

Ortí Bordás, J. M., 1974. “*El movimiento y su Consejo Nacional*”, en Manuel Fraga el al. (dirs.), *La España de los años 70. III. El Estado y la política*. Madrid: Moneda y Crédito.

- 1976. *La Corona como instrumento de integración*. Madrid: Presidencia del Gobierno.

Osorio, A., 1980. *Trayectoria política de un ministro de la corona*. Barcelona: Planeta.

- 2000. *De orilla a orilla*. Barcelona: Plaza y Janés.

Otero Novas, J.M., 1987. *Nuestra democracia puede morir*. Barcelona: Plaza y Janés.

Palacio Atard, V., 1989. *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*. Madrid: Espasa Calpe.

Paniagua Soto, J.L., 1984. *La organización del Congreso de los Diputados en el reglamento provisional de 1977*. Madrid: UCM.

- 1992. «*El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978*», en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS.

Paramio, L., 1982. «*El final del desencanto*», *Leviatán* 9.

- 1988 a. «*Agonía y muerte de dos dictaduras: España y Brasil*», *REIS* 44: 7-21.

- 1988 b. «*Algunos casos de las transiciones pactadas a la democracia*», *Pensamiento Iberoamericano* 14: 285-290.

- y Martínez Reverte, J., 1979. «*Sin imaginación y sin principios*», *Zona Abierta* 18: 35-45.

Pasquino, G. et al., 1996. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

Pattee, H.H., 1973. *Hierarchy Theory: The Challenge of Complex Systems*. Doubleday.

Payne, S., 1981. «*La transición española desde un punto de vista histórico*», *Cuenta y Razón* 1: invierno.

- 1982. *El fascismo*. Madrid: Alianza.

- 1982 b. *El catolicismo español*. Barcelona: Planeta.

- 1987. *El régimen de Franco (1936-1975)*. Madrid: Alianza.

Peces-Barba, G., 1977 a. «*Notas sobre derechos fundamentales, socialismo y constitución*», *Sistema*: 17-18: 89-98.

- 1977 b. «*La Constitución como reglas del juego*», en *El País* (6 de diciembre de 1977).

- 1978. «*Los socialistas y la Constitución*», en Gregorio Peces-Barba y otros, *La izquierda y la Constitución*. Barcelona: Taula de Canvi.

- 1988. *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid: CEC.

- et al. 1978. *La izquierda y la Constitución*. Barcelona: Taula de Canvi.

Pedreño Muñoz, A., 1990. «*Desempleo, fuerza de trabajo y mercado laboral*», en J. L. García Delgado (dir.), *Economía española de la transición y la democracia*. Madrid: CIS.

Pérez, M., 1974. «*Surcroit de tension entre l'église et l'état en Espagne*», *Études*, febrero : 267-277.

Pérez-Agote, A. et al., 1987. *El nacionalismo vasco a la salida del franquismo*. Madrid: CIS/Siglo XXI.

- Pérez Díaz, V., 1987. *El retorno de la sociedad civil*. Madrid: Alianza.
- 1993. *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*. Madrid: Alianza.
  - 1996. *España puesta a prueba 1976-1996*. Madrid: Alianza.
- Pérez Serrano, N., 1976. *Tratado de derecho político*. Madrid: Cívitas.
- Pérez Tremps, P., 1978. «*La Ley para la Reforma Política. Aspectos de la transición política española*», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 54: 125-177.
- Pierini, M., 1986. «*La política militar de los gobiernos de transición 1975-1977*», *Cuadernos de ciencia política y sociología* 18: 23-31.
- Plagnet, B., 1976. «*Ll'église espagnole et la politique*», *Revue Politique et Parlementaire* 78: 63-72.
- Podolny, J., 1993. «*The Role of Juan Carlos I in the Consolidation of the Parliamentary Monarchy*», en R. Gunther (ed.), *Politics, Society, and Democracy. The Case of Spain*. Boulder: Westview Press.
- Pont Mestres, M., 1977. *Realismo político*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Poulantzas, N., 1976. *La crisis de las dictaduras: Portugal, Grecia y España*. Madrid: Siglo XXI.
- Powell, C. T., 1985. «*El primer gobierno de la monarquía y la reforma Suárez*», *Revista de Occidente* 54: 5-21.
- 1991. *El piloto del cambio*. Barcelona: Planeta.
  - 2001. *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Predieri, A. et al., 1979. *La Constitución española. Un estudio sistemático*. Madrid: Cívitas.
- Prego, V., 1996. *Así se hizo la Transición*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Preston, P., 1976. «*The Dilemma of Credibility: The Spanish Communist Party, the Franco Regime and After*», *Government and Opposition* 11: 65-84.
- 1977 (ed.). *España en crisis: la evolución y decadencia del régimen de Franco*. Madrid: FCE.
  - 1994. *Franco: "Caudillo de España"*. Barcelona: Grijalbo.
- Pries, L., 1988. «*Calificación, relaciones laborales y mercado de trabajo: el concepto de 'estrechez del ámbito empresarial' en España*», *REIS* 41: 32-114.
- Przeworski, A., 1986. «*La democracia como resultado contingente de los conflictos*», *Zona Abierta* 39-40: 1-25.
- Ragin, Ch. C. et al., 2001. *La metodología en ciencia política: métodos cualitativos*, en R. Goodin y H-D. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Tomo II. Madrid: Istmo.

Rama, C. M., 1977. *Ideología, regiones y clases sociales en la España contemporánea*. Madrid: Júcar.

- 1979. *España, crónica entrañable, 1973-77*. Barcelona: Grijalbo, 1979.

Ramírez Jiménez, M., 1978. *España, 1939-1975 (Régimen político e ideología)*. Barcelona: Labor.

- 1991. *El sistema de partidos en España, 1931-1990*. Madrid: CEC.

- et al., 1978. *El control parlamentario del Gobierno*. Barcelona: Labor.

Real Academia de la Historia, 2002. *Veinticinco años de reinado de S. M. Don Juan Carlos I*. Madrid: Espasa-Calpe.

Redondo, N., 1976. *Congreso de UGT*. Madrid: Akal.

Reinares, F., 1985. «Terrorismo y transición a la democracia en España», *Revista de Occidente* 54: 82-93.

Riddel, F. S., 1976. «The Political Dilemma of Spain», *India Quaterly* 32: 189-206.

Ridruejo, D., 1976 a. *De la falange a la oposición*. Madrid: Taurus.

- 1976 b. *Casi unas memorias*. Barcelona: Planeta.

- Roca, M., 1978. «Una primera aproximación al debate constitucional», en G. Peces-Barba et al., *La izquierda y la constitución*. Barcelona: Taula del Canvi.

- 2002. «Los planteamientos autonómicos desde Cataluña», en Real Academia de la Historia, *Veinticinco años de reinado de S.M. Don Juan Carlos*. Madrid: Espasa Calpe.

Rodrigo, F., 1985. «Las fuerzas armadas y la transición», *Revista de Occidente* 54: 57-67.

Rodríguez, C., 1975. *Continuidad o cambio: vigencia y perspectivas del Estado del 18 de julio*. Madrid: Doncel.

Rodríguez Díaz, Á., 1989. *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Madrid: CEC.

Rodríguez Zúñiga, L., 1985. «Sobre la sociedad española actual», *Revista de Occidente* 50: 103-114.

Romero, E., 1976. *Cartas al Rey*. Barcelona: Planeta.

- 1977. *Cartas pornopolíticas*. Barcelona: Planeta.

- 1978. *El discreto impertinente*. Barcelona: Planeta.

Romero Maura, J., 1976. «After Franco, Franquismo?: The Armed Forces, The Crown and Democracy», *Government and Opposition* 11: 35-64.

Rubio Llorente, F. y M. Aragón, 1977: «La legalización del PCE y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos en España», en Pedro de

Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Edicusa.

Ruiz Jiménez, J. et al., 1984. *Iglesia, Estado y sociedad en España, 1930-1982*. Barcelona: Argos Vergara.

Ruiz Rico, J.J., 1974. «*Teoría de los sistemas generales en ciencia política: el problema del sistema político particular*», *Revista Española de la Opinión Pública* 38, octubre-diciembre.

- 1977. *El papel político de la Iglesia Católica en España*. Madrid: Tecnos.

Rupérez, J., 1988. «*La política exterior de la transición*», *Cuenta y Razón* 41: 53-63.

Rustow, D. A., 1970. «*Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*», *Comparative Politics*, 2: 337-363.

Sainz Rodríguez, P., 1993. *Un reinado en la sombra*. Barcelona: Planeta.

Salas, J., 1979. *Los decretos-leyes en la Constitución española*. Madrid: Cívitas.

Sánchez Agesta, L., 1974. *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid: Facultad de Derecho.

- 1976. «*Momento constitucional: la reforma constitucional*», *Revista de Derecho Público* (Madrid) 63: 225-256.

- 1977. «*La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*», *Revista de Derecho Público* (Madrid) 66: 5-12.

- 1978. *El sistema político en la Constitución española de 1978*. Madrid: Edersa.

- 1979. «*Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978*», *Revista de Derecho Público* (Madrid) 74: 5-22.

- 1980. *El sistema político de la Constitución española de 1978*. Madrid: Editora Nacional.

- 1987. «*Estabilidad de un régimen democrático parlamentario*», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 72: 471-484.

Sánchez Montero, S., 1977. *El Estado y las nacionalidades*. Madrid: Casa de Campo.

Sánchez Terán, S.: *De Franco a la Generalitat*. Barcelona: Planeta. 1988.

Santamaría, J. (Comp.), 1981. *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid: CIS.

- 1982. «*Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español*», en J. Santamaría, (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid: CIS.

Sartori, G., 1984. *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: FCE.

- 1987. *Partidos y sistemas de partidos, 1*. Madrid: Alianza.
- 1988. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- 1992. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.
- Sartorius, N., 1977. *El sindicalismo de nuevo tipo*. Barcelona: Laia.
- y J. Alfaya, 1999. *La memoria insumisa*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Sastre García, C., 1997. «*La transición en España: una sociedad desmovilizada*», REIS 180: 33-68.
- Seco Serrano, C., 1985. «*Un capítulo histórico excepcional: el modelo español de transición a la democracia*», Cuenta y Razón 19: 15-42.
- 1988. «*La Corona, clave de la transición*», Cuenta y Razón 41: 35-45.
- Sereni, E., 1980. *Capitalismo y mercado nacional*. Barcelona: Crítica.
- Servicio Histórico Militar, 1977. *Partes oficiales de guerra, 1936-1939*. Madrid: San Martín.
- Sevilla Andrés, D., 1969. *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España II*. Madrid: Editora Nacional.
- Sevilla Segura, J. V., 1986. «*Inflación y política antiinflacionista en la transición democrática española*», Pensamiento Iberoamericano 9: 367-381.
- Share, D. y S. Mainwaring, 1986. «*Transiciones vía transición: la democratización en Brasil y en España*», Revista de Estudios Políticos 49: 87-135.
- Silva Muñoz, F., 1974. *Las dimensiones de la reforma política*. Cádiz: Caja de Ahorros de Cádiz.
- 1993. *Memorias políticas*. Barcelona: Planeta.
- Schmitt, C., 1985. *La dictadura*. Madrid: Alianza.
- Solé Romero, E., 1986. «*Una interpretación de la reforma política: después del sí del referéndum, una dialéctica de triunfadores y perdedores*», Perspectiva Social 23: 145-156.
- Solé Turá, J., 1978. «*La Constitución y la lucha por el socialismo*», en Gregorio Peces-Barba y otros: *La izquierda y la Constitución*. Barcelona: Taula de Canvi.
- 1985. *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo y autodeterminación*. Madrid: Alianza.
- 1988. «*Transición a la democracia y estabilidad: el caso de España*», Pensamiento Iberoamericano 14: 263-271.
- Sotelo, I., 1988. «*El PSOE en la transición*», Cuenta y Razón 41: 47-52.
- Suárez, A., 1977. *Discursos del presidente del gobierno español (1976-1977)*.

Madrid: Presidencia del Gobierno.

- 1984. «*La transición política II. Camino a la democracia*», en Diario 16, Historia de la transición, 10 años que cambiaron España (1973-1983) 2ª parte: de las primeras elecciones democráticas al triunfo socialista. Madrid: Información y Prensa.

- 1985. «*Primer epílogo*», en José Oneto, Anatomía de un cambio de régimen. Barcelona: Plaza y Janés.

- 1988. «*Consideraciones sobre la transición española*», Cuenta y Razón 41: 13-22.

- 2002. «*La transición en sus planteamientos y en sus resultados*», en Real Academia de la Historia, Veinticinco años de reinado de S. M. Don Juan Carlos I. Madrid: Espasa-Calpe.

Suárez, F., 1975. *El derecho al futuro*. Madrid: Presidencia del Gobierno.

Tácito, 1975. *Tácito*. Madrid: Ibérico Europea.

Tamames, R., 1975. *Un proyecto de democracia para el futuro de España*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.

- 1976. *A dónde vas España*. Barcelona: Planeta.

- 1977. *La oligarquía financiera en España*. Barcelona: Planeta.

- 1977. *Un proyecto de constitución española*. Barcelona: Planeta.

- 1980. *España 1931-1975. Una antología histórica*. Barcelona: Planeta.

- 1983. *La República. La era de Franco*. Madrid: Alianza Editorial.

Tarradellas, J., 1990. *Ja sóc aquí*. Barcelona: Planeta.

Tezanos, J. F., 1977. «*Ante la necesaria apertura de un proceso constituyente en la España actual*», Sistema 17-18: 3-10.

1978. *Estructura de clases y conflictos de poder en la España posfranquista*. Madrid: Edicusa.

- et al. (eds.), 1989. *La transición democrática española*. Madrid: Sistema.

Thomas, H., 1985. *La guerra civil española 1*. Barcelona: Grijalbo.

Tierno Galván, E., 1976. *España y el socialismo*. Madrid: Tucur.

1977. *Democracia, socialismo y libertad*. Madrid: Tucur.

1979. *Leyes políticas fundamentales (1808-1978)*. Madrid: Tecnos.

1981. *Cabos sueltos*. Barcelona: Bruguera.

Toharia, J. J.: 1972. «*En torno a la nueva "contestación"*», en Ignacio Camuñas et al., España perspectiva 1972. Madrid: Guadiana.

- 1975. «*Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain*», Law Social Review 3: 475-496.



- 1988. «*Franquismo, transición y democracia, a diez años de la Constitución*», *Cuenta y Razón* 41: 101-108.

Tomás y Valiente, F., 1975. «*Pasado y futuro de los partidos*», *Sistema*: 9: 125-135.

- 1996. *A orillas del Estado*. Barcelona: Círculo de Lectores.

Tortella Casares, G., 1986. «*Sobre el significado histórico del franquismo*», *Revista de Occidente* 59: 104-114.

Tomás Villarroja, J., 1974. «*El Gobierno*», en Fraga et al. (dirs.), *La España de los años 70*. Madrid: Moneda y Crédito.

Trujillo, G., 1979. «*Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español*», *Revista de Estudios Políticos* 7: 145-160.

- et al., 1979. *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Trullen i Thomas, J., 1993. *Fundamentos económicos de la transición política española*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Tuñón de Lara, M. (dir.), 1985. *Historia de España, Tomo X, España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*. Barcelona: Labor.

- 1992. *Historia de España, Tomo X\*\*, Transición y democracia (1973-1985)*. Barcelona: Labor.

Tuñón de Lara, M., et al., 1977. *Ideología y sociedad en la España contemporánea*. Por un análisis del franquismo. Madrid: EDICUSA

Tusell, J., 1977. *La oposición democrática al franquismo*. Barcelona: Planeta.

- 1988 a. *La dictadura de Franco*. Madrid: Alianza Editorial.

- 1988 b. «*La transición española a la democracia desde un punto de vista comparativo*», *Cuenta y Razón* 41: 109-119.

- 1993 a. «*El «Contubernio» como pretexto*», en Equipo editorial, *Cuando la transición se hizo posible. El «contubernio de Munich*», Madrid, Tecnos, 1993.

- 1993 b. *Carrero*. Madrid: Temas de Hoy.

- 2001. «*Por una historia revisionista de la transición*», *Claves* 115: 11-21.

- 2005. *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004* (Historia de España, XIV. Dirigida por John Lynch). Barcelona: Crítica.

- 2007. *La transición a la democracia (España, 1975-1982)*. Madrid: Espasa-Calpe.

TVE, 1993. *La transición española*. Madrid: Televisión Española, S.A.

Urbano, P., 1976. *España cambia la piel*. Madrid: Sedmay.

- Utrera Molina, J., 1990. *Sin cambiar de bandera*. Barcelona: Planeta.
- Varela, 1976. «*La balanza*», en el Alcázar, 8 de julio de 1976.
- Vázquez Montalbán, M., 1977. *Cómo liquidaron al franquismo en dieciséis meses y un día*. Barcelona: Planeta.
- Velarde Fuertes, J., 1978. *Economía y sociedad de la transición*. Madrid: Editora Nacional.
- Vidal-Beneyto, J., 1977. *Del franquismo a una democracia de clase*. Madrid: Akal.
- 1981. *Diario de una ocasión perdida*. Barcelona: Kairós.
  - (ed.), 1991. *España a debate. I, La política*. Madrid: Tecnos.
  - 2007. *Memoria democrática*. Madrid: FOCA.
- Vilar, S., 1976. *La oposición a la dictadura*. Barcelona: Ayma.
- 1977. *Carta abierta a la oposición*. Barcelona: Planeta.
  - 1984. *Historia del antifranquismo. 1939-1975*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Vizcaíno Casas, F., 1993 a. *1973/el año en que volaron a Carrero Blanco*. Barcelona: Planeta.
- 1993 b. *1975/el año en que Franco murió en la cama*. Barcelona: Planeta.
  - 1994. *1969/el año en que Franco hizo Rey a Don Juan Carlos*. Barcelona: Planeta, 1994.
- Waddington, H. et al., 1976. *Hacia una biología teórica*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wagensberg, J., 1985. *Ideas sobre la complejidad del mundo*. Barcelona: Tusquets.
- Waisman, C. H., 1980. *Modernización y legitimación. La incorporación de la clase obrera al sistema político*. Madrid: CIS.
- Whitehead, L., 1988. «*Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina*», Pensamiento Iberoamericano 14: 309-312.
- Wilden, A., 1979. *Sistema y estructura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wilson, R., 1976. *La monarquía contra la fuerza del dinero*. Madrid: Doncel.
- Ynfante, J., 1975. *El ejército de Franco y Juan Carlos*. París: Ruedo Ibérico.
- Ysart, F., 1984. *¿Quién hizo el cambio?* Barcelona: Argos Vergara.
- Zafra Valverde, J., 1973. *Régimen Político de España*. Pamplona: Universidad de Navarra.